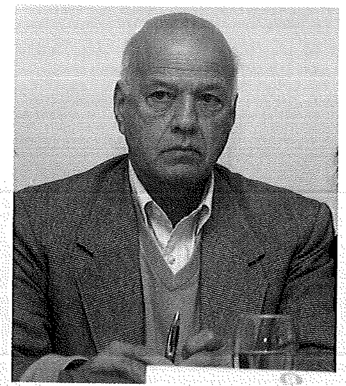


© Archivo personal del autor

ABSALÓN MACHADO Cartagena, economista de la Universidad de Antioquia, M.S. de la Universidad de Chile, especialista en temas agrarios y agroindustriales. Ha sido profesor universitario, funcionario público y consultor de varias entidades nacionales e internacionales. Ha publicado varios libros entre los cuales se destacan: *El café de la aparcería al capitalismo* (1977), *El sistema agroalimentario* (1987), *El problema alimentario en Colombia* (1987), *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio* (1988), *Las organizaciones del sector agropecuario* (2000), *De la estructura agraria al sistema agroindustrial* (2002), *Ensayos sobre seguridad alimentaria* (2003), y *Reforma rural. Una deuda social y política* (2009). Fue coordinador académico del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, Colombia rural, razones para la esperanza del PNUD, y participó en varias publicaciones e investigaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica referidas al conflicto y la cuestión agraria.

Diseño de cubierta: Penguin Random House / Paula A. Gutiérrez

Absalón Machado

El problema de la tierra

Conflicto y desarrollo en Colombia

DEBATE

Título: *El problema de la tierra*
Primera edición: mayo, 2017

Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. S.
Cra. 5a. A N°. 34-A-09, Bogotá, D. C., Colombia
PBX (57-1) 7430700
www.megustaleer.com.co

Impreso en Colombia-*Printed in Colombia*

ISBN: 978-958-8931-87-6

Compuesto en caracteres Garamond
Impreso en Nomos Impresores, S. A.

Penguin
Random House
Grupo Editorial

A mis nietos Sofía, Santiago y Simón,
generación de luz, paz y amor.

Contenido

Prólogo

Para algunos puede parecer peregrino volver sobre estos temas de la tierra y sus diversas relaciones con el conflicto, el desarrollo y las políticas. Esta fue una discusión archivada en bibliotecas durante los últimos 25 años, pero durante el gobierno de Santos y el proceso en La Habana, ha vuelto al debate público como tema fundamental en la búsqueda de salidas al conflicto, la consecución de la equidad y el desarrollo rural.

Las reflexiones de este texto son una síntesis de varios mis trabajos y conferencias, completados con lecturas de varios autores, documentos de entidades y análisis de distintos actores y escenarios. En el libro se organizan ideas, discusiones y análisis que considero útiles en la actual coyuntura y el inmediato futuro.

Estas notas buscan ser un texto práctico para informar y discutir un tema descuidado por muchos, pero que persiste como una gran frustración en la memoria de los campesinos y pobladores rurales. Ni el Estado, ni la sociedad colombiana pueden eludir una reflexión seria sobre el significado de una política integral que no se quede en la restitución de tierras a los

desplazados y el acceso a ella a través del mercado. La cuestión es más compleja, y pasa por fortalecer la acción de lo público en lo rural y por una decisión política que alivie definitivamente el problema de la tierra, lo que implica disminuir el conflicto rural y favorecer el crecimiento y desarrollo sostenible del campo como principio de estabilización de la sociedad rural.

Para otros, puede ser extraño volver sobre el tema de la tierra cuando las realidades económicas indican que la participación de su renta en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional y sectorial tiende a disminuir con el desarrollo. Además de eso, debe considerarse que la tierra genera ganancias ocasionales por la especulación alimentada por la demanda de la clase media y alta urbana, inversiones que prácticamente están libres de impuestos. Asimismo, la tierra rural se usa para vivienda con alta valorización (urbanización del campo), es usada para lavar dineros del narcotráfico y sus precios se vuelven escandalosos cuando se construye una vía o se incorporan otras infraestructuras. Si hoy tienen más valor la tecnología, el capital y el conocimiento, como factores productivos y de competitividad, que la tierra misma —que es la que genera esas plusvalías—, entonces ¿por qué la tierra es tan apreciada en esta sociedad, e incluso codiciada por élites, inversionistas extranjeros y grupos ilegales, y da lugar a tantas violencias y conflictos?

Para responder a esta pregunta se debe considerar un hecho aparentemente más controvertible y que a primera vista no explica la codicia por la tierra como bien productivo en sí: la tierra ya no importa mucho para las élites, pues lo que está en juego en el conflicto y en su proyecto de sociedad es el territorio, no la tierra como tal. Y entonces la respuesta es clara: la apropiación de la tierra es un instrumento para el control del territorio. La idea del territorio, no de la tierra, es consustancial al proceso de globalización, pues lo que compite no es una finca sino el

conjunto del territorio como unidades sociales, económicas y políticas. Lo que finalmente importa en el proceso de acumulación global es tener el dominio del territorio y de la población. De ahí que lo que se destaca no es la valoración económica de la tierra, como ocurría en los años sesenta y setenta del siglo pasado (y en épocas anteriores), sino su valoración política y estratégica al constituirse en instrumento del control territorial.

Por lo pronto, espero que el balance y la síntesis de un problema tan complejo llame la atención de las nuevas generaciones urbanas que han vivido ajenas a las problemáticas rurales y sus conflictos. Las reflexiones de este libro forman parte de la memoria de un fenómeno estructural conservada en la mente de la mayoría de los habitantes rurales, y de académicos interesados en el tema. Estas reflexiones no buscan convertirse en un testamento histórico; son notas prácticas, concisas, que quieren contribuir a la creación de una conciencia en la sociedad colombiana sobre la necesidad de resolver el problema de tierras para avanzar en la modernización y construcción de una paz estable y sólida.

El libro se compone de cinco capítulos. En el primero hay un esbozo histórico sobre las políticas de tierras desde la Independencia hasta la expedición de la Ley 135 de 1961 sobre reforma agraria, y que denominamos —un poco arbitrariamente— como el momento en que comienza la modernidad. El segundo, se centra en la descripción de las políticas de tierras en el proceso de modernización desde la Ley 135 de 1961 al inicio del gobierno de Juan Manuel Santos en el 2010. En el tercero, se presentan las políticas durante los dos periodos de Santos, cuando se trazó una ruta para su implementación en el largo plazo. En el cuarto capítulo se incluyen algunos aspectos sobre la problemática de tierras, los conflictos y el desarrollo. Y en el quinto, se discute la relación de la tierra con el problema

de seguridad alimentaria y los derechos de propiedad. Al final se hace una breve reflexión sobre los problemas tratados en este último capítulo.

Agradezco los comentarios y sugerencias realizados por Mariano Arango, que con mucho tino hizo una lectura de este texto en una versión preliminar, así como las observaciones del economista Carlos Eduardo Vargas en algunos aspectos referentes a la reforma institucional.

Capítulo I

La premodernidad: política de tierras del siglo xix a la Ley 135 de 1961

El proceso histórico de Colombia en materia de tierras ha sido largo y se resume en el paso del control de la tierra por el latifundio tradicional y la lucha campesina por la tierra, al control de los territorios y la población por los grupos armados, bandas criminales y el capital. La política pública ha evolucionado desde la titulación de baldíos, que continúa hasta hoy (aunque en otro contexto), los intentos fracasados de reforma agraria y la operación del mercado de tierras con subsidios, a un debate sobre las posibilidades de avanzar en la redistribución de algunas tierras, hacer una mejor explotación del suelo y fortalecer y ampliar las oportunidades para las agriculturas familiares, así como a las políticas de restitución de tierras a los despojados. Todo ese tránsito se da en medio de un conflicto armado relacionado con el acceso a la tierra, especialmente desde los años cincuenta del siglo pasado, pero esas relaciones han variado y se han desdibujado en la violencia.

Colombia pasó de una estructura agraria del tipo latifundio-minifundio generada especialmente desde inicios del siglo XIX, y fortalecida con el otorgamiento de baldíos por el Estado sin criterios definidos, a una estructura de tenencia multimodal (definida por el peso relativo de los diversos tamaños de

propiedad) que registra los mismos conflictos y características de la estructura tradicional. Históricamente se sostuvo el mito de la estructura latifundio-minifundio como lo dominante en el paisaje agrario; hoy esta idea no se sustenta, como característica general, con los datos existentes, pese a que siguen existiendo latifundios, muchos de ellos trasformados. Si los tamaños de propiedad se convierten en términos de su capacidad de generar ingresos (Unidades Agrícolas Familiares, UAF), es más claro que la gran propiedad no tiene hoy un dominio absoluto en la estructura, y que la pequeña y la mediana son más importantes de lo que se pensaba[1].

La verdadera historia de la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia aún está por escribirse, así como la de los conflictos por la tierra, el tipo de actores sociales participantes en esos procesos, y la relación de la tierra con el conflicto armado. Se tienen relatos sueltos, discontinuos y parciales. Gracias al tesón y persistencia de algunos investigadores y unas pocas entidades, el país apenas se está enterando de la existencia de un problema agrario complejo. Las referencias que tienen la mayoría de las personas son simplistas y se reducen a considerar un conflicto entre campesinos y terratenientes, donde sobresalen la concentración de la propiedad, el poder de los terratenientes y la pobreza rural.

Hasta hace poco el país no tenía una información cierta que le permitiera cuantificar y cualificar el problema de tierras. Incluso el censo elaborado en el 2014, y publicado parcialmente en el 2015 y 2016, deja muchos interrogantes y asuntos pendientes de investigación, para una reflexión más completa sobre el tema.

1 Estas afirmaciones están sustentadas en un análisis realizado por el autor para el Cinep en el 2013, con base en los datos del Atlas de la Propiedad Rural del IGAC.

La política de tierras en el siglo xix[2]

El proceso de apropiación de la tierra en Colombia lleva más de dos siglos sin finiquitar de una manera clara, confiable y sin conflictos. Esto es así, pues empezando el siglo xix no estaban definidos claramente los títulos de propiedad sobre la tierra después de las concesiones realengas y las capitulaciones otorgadas en el periodo colonial. Y aún después de la Independencia y comienzos del siglo xx, el país no disponía de un catastro nacional. La Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) permitía incluir en las concesiones de tierra una cláusula que hacía responsables a los solicitantes de verificar si los predios que pretendían eran realmente de dominio público y no propiedades privadas. Durante el siglo xx y lo corrido del xxi no se pudieron clarificar los derechos de propiedad; aún hoy, el mismo Estado no sabe cuántos baldíos están en su poder, mientras que los agentes privados no tienen la certeza de que sus predios tengan títulos de propiedad plenamente legítimos. En la actualidad la condición jurídica de los predios rurales es más un interrogante que una realidad.

Las políticas de tierras en el siglo xix tienen antecedentes bien conocidos en la conquista y la colonia, sobre los cuales existen textos elaborados por historiadores que permiten conocer las vicisitudes de la apropiación de las tierras existentes hasta el establecimiento de la República y la independencia. En esta sección se omiten esos antecedentes sobre la estructura agraria colonial, y se sugiere a los lectores realizar una revisión

2 Esta sección se apoya en buena parte en el trabajo elaborado por el autor *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional* (Bogotá: Universidad Nacional, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, 2009).

de los principales textos sobre la historia de Colombia y el periodo colonial[3].

Cuando se obtuvo la Independencia, la tierra estaba ya concentrada en una reducida casta terrateniente, no necesariamente con títulos ajustados a la ley. Las principales zonas aptas para la actividad agrícola habían pasado a manos del sector privado, pero existían todavía grandes extensiones en la frontera por asignar y legalizar. Ellas fueron objeto de una carrera por su apropiación durante todo el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, constituida en una verdadera pesca y bazar donde se feriaron las mejores tierras disponibles, reforzando la república señorial que tan bien describió a mediados del siglo XX Antonio García[4].

El siglo XIX es la centuria del reparto alegre de las tierras públicas, tal como lo fue durante la colonia el otorgamiento de tierras realengas, las capitulaciones y la composición, que transfirieron grandes extensiones a unos pocos propietarios. Puede decirse que la Corona española tenía más claridad y orden en el proceso de reparto y concesiones de tierras que la República, así las normas no se cumplieran a cabalidad. Como en la colonia, el Estado mantuvo en el siglo XIX la política de entrega de la tierra condicionada a la morada y labor; disposición que no siempre se cumplía, pero constituyó uno de los principios básicos de toda la legislación durante los siglos XIX y XX. Esa

3 En particular los textos que trae el *Manual de historia de Colombia* (Bogotá: Colcultura, 1978) y especialmente los artículos de Juan Friede, Germán Colmenares, Jaime Jaramillo Uribe, así como los escritos de Jorge Orlando Melo y Margarita González. También se deben revisar: Salomón Kalmanovitz, "El régimen agrario durante la colonia", en *La nueva historia de Colombia* (Bogotá: Editorial Andes, 1976); Guillermo Hernández Rodríguez, *De los chibchas a la colonia y a la República; del clan a la encomienda y el latifundio en Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1949); Álvaro Tirado Mejía, *Introducción a la historia económica de Colombia* (Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 1971), entre otros.

4 Antonio García Nossa, *Esquema de una república señorial* (México: Cuadernos Americanos, 1961).

norma se estableció a partir de las leyes de 1874 y 1882, pues desde 1819 hasta 1874 la entrega de baldíos se hacía por bonos territoriales, a excepción de las adjudicaciones a pobladores y a pequeños colonos hasta diez fanegadas, en explotación económica y con hogar.

Primera mitad del siglo XIX

El periodo republicano iniciado a partir de 1820 encuentra un legado colonial caracterizado por un monopolio sobre la tierra sustentado por títulos jurídicos, muchos de ellos de dudosa procedencia, y con delimitaciones de linderos muy precarios e inespecíficos, como indican Uribe y Álvarez[5]. Y como ellos anotan, el monopolio sobre la tierra no se planteó como el problema, ni en los primeros años de la vida independiente ni antes. Más bien, dicen que "Se discutía, ante todo, el régimen fiscalista e impositivo que gravaba la producción agraria con tributos como los diezmos, los impuestos a las exportaciones agrícolas, los monopolios estatales que regían sobre algunos productos como el tabaco [...] el aguardiente"[6].

Hasta mediados del siglo XIX los esfuerzos legislativos estuvieron puestos en la eliminación de esos rezagos coloniales, junto con el reparto de baldíos, la eliminación de formas

5 María Teresa Uribe Hincapié y Jesús María Álvarez Gaviria, "El proceso de la apropiación de la tierra en Colombia de 1821-1850: una perspectiva regional para el análisis", *Lecturas de Economía* (Facultad de Economía Universidad de Antioquia), n.º 16, enero-abril de 1985, pp. 63-154.

6 *Ibíd.*, pp. 69-70. La reforma de las principales instituciones coloniales vino a culminar hacia 1849-1850, aunque la desamortización de bienes de manos muertas en manos de la Iglesia debió esperar hasta mediados de la década de 1860 durante el gobierno de Mosquera. Esos rezagos coloniales operaban de formas diferenciadas, como lo anotan los dos autores señalados, y su eliminación no ocurrió siempre de la misma manera en los diferentes territorios.

corporativas que eran ataduras precapitalistas que no permitían movilizar las tierras hacia el mercado o privatizarlas (descorporativizacion de la tierra), como el caso de los resguardos, los mayorazgos, las propiedades eclesiásticas y civiles gravadas por censos. Y por supuesto la atención estatal se centró en el pago de la deuda pública.

En las primeras décadas del siglo XIX la política de baldíos giró alrededor del poblamiento y el uso de esos bienes como un recurso fiscal para pagar la creciente deuda adquirida por el Estado en las guerras de Independencia, y las que siguieron a esta. Uribe y Álvarez llaman la atención sobre el mito del latifundio formado con las tierras públicas, al advertir que la entrega de terrenos a precios ínfimos a los militares de alta graduación, a prestamistas externos e internos y a concesionarios de caminos públicos no necesariamente reforzó el latifundio. En muchas oportunidades, como ellos lo ilustran, se usaron para colonizaciones privadas que permitieron a colonos hacerse a una propiedad a cambio de contribuir en la construcción de caminos[7]. Pero también indican que en otras oportunidades se usaron, no como instrumento de acumulación de tierras, sino como una manera de acceder a recursos mineros y maderas. Las mismas compañías constructoras de vías promovieron la colonización y eran conscientes de la valorización de las tierras que venía con el poblamiento, como ocurrió en Antioquia.

En los primeros años de la República hubo tres modalidades de entrega de baldíos: a) asignaciones para el pago de la deuda pública, b) la construcción de obras públicas y c) el

7 La entrega de bonos de tierra a constructores de caminos fue muy importante, aunque menos la titulación de baldíos pues la mayoría de las obras no se realizaron. Los títulos se daban a los empresarios y no a los peones de las obras. El caso más conocido de entrega de tierra a los trabajadores es el de la mina del Zancudo en Titiribí (Antioquia), de más de 1.200 trabajadores, con el fin de asegurar la oferta de trabajo.

fomento y ampliación de la frontera agrícola[8]. Así se inició la feria de los baldíos en el siglo XIX.

El reparto de baldíos empezó con la Ley 13 de 1821, que estableció su adjudicación a quienes los estuvieran trabajando con un año de plazo para registrar la propiedad. En 1823 el Congreso inició el proceso de destinación de tierras para entregar a migrantes europeos, con tres millones de fanegadas; como los migrantes no llegaron, empresarios nacionales y extranjeros se las apropiaron a cambio de bonos del tesoro[9]. A partir de allí se generó un proceso donde la improvisación, ensayos y errores se hicieron frecuentes, pasando por ejemplo por la idea de establecer una lotería estatal para obtener recursos, en la que el premio eran las tierras públicas. La especulación con bonos de deuda pública fue el principal factor concentrador de la tierra desde 1819 a 1850, además del corrimiento de cercas de baldíos vecinos por parte de grandes propietarios.

La crisis fiscal del Estado fue recurrente durante casi todo el siglo XIX y los baldíos fueron una ayuda valiosa para sortear el pago de la deuda. Hacia los años veinte las rentas del Estado (tabaco, oro y aduanas) estaban hipotecadas como garantía de la deuda y de sus intereses. Además estaba la necesidad de pagar los servicios de la guerra a los militares en las guerras de Independencia, de allí que los baldíos eran un mecanismo viable en manos del Estado para enfrentar esos compromisos. Entre 1848 y 1875 hubo una bonanza tabacalera y exportaciones importantes de quina, café, oro y sombreros, pero ello favoreció a los comerciantes y no al Estado. Los neoliberales

8 Uribe y Álvarez indican que estos procesos no siempre supusieron una separación de grandes y pequeños propietarios. El proceso era complejo y diverso y eran variadas las fuentes sociales que concurrían "que muchas veces las grandes concesiones dieron paso al fraccionamiento de la propiedad" (*op. cit.*, p. 117).

9 Ver Mariano Arango, *La tierra en la historia de Colombia* (Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2014).

de entonces (Florentino González y sus amigos) prohibieron los impuestos a las exportaciones, a diferencia de la mayoría de los países exportadores de productos primarios, en los que el comercio de importación y exportación representaba los principales renglones fiscales.

La Ley 29 y 13 de octubre de 1921 dispuso pagar los servicios de la guerra con los bienes confiscados a los españoles, complementados con tierras baldías[10]. Pero fue en 1826 (Ley 22 de mayo de 1826) cuando se articularon de manera definitiva los baldíos a la amortización de la deuda pública. Y en la década del treinta la política permitió el otorgamiento de baldíos a cambio de bonos de la deuda externa y la Ley 20 de abril de 1838 dispuso la venta de bonos por dinero o por vales de deuda (interna y externa). En la Gran Colombia, por iniciativa de Bolívar, se asignó gran cantidad de baldíos para fomentar la inmigración extranjera, sin resultados positivos.

Las leyes de 1838 y 1839 cambiaron la política de fomento a la migración para destinar las tierras baldías al pago del servicio de la deuda externa. Lo mismo sucedió con leyes sucesivas en 1843 y 1853. Entre 1823 y 1850 la política de baldíos estuvo concentrada en el interés por la migración europea, la promoción de vías de comunicación y el fomento a la colonización interna.

Con la Ley de 1838 y el denominado Convenio Ordóñez de 1845, se activó el mercado de bonos de deuda en toda la República. Así los grandes prestamistas del Estado (internos y externos) se hicieron adjudicar inmensas extensiones de tierras baldías a un precio ínfimo[11]. Otros actores sociales distintos a los militares, como casas de comercio exterior, mineros-comerciantes antioqueños y quienes querían tierras compraron en los

10 En 1851 Manuel Murillo Toro calculaba en 3.192.291 fanegadas las entregas de baldíos por recompensas militares (citado por Uribe y Álvarez, *op. cit.*, p. 118).

11 Uribe y Álvarez, *op. cit.*, p. 120.

mercados especulativos bonos y vales que se vendían por lo general por debajo de valor nominal (a un 5%), accediendo a tierras públicas a bajo precio. El Estado terminó así estimulando y articulando el capital mercantil al especulativo como dicen los autores mencionados. Estas adjudicaciones se hicieron con gran liberalidad, arbitrariamente y con límites imprecisos de las propiedades que dieron origen a conflictos posteriores. No solo fue el Estado central el que entregó esos bienes públicos, también las Cámaras Provinciales desde 1834, por expresa autorización del Estado, para promover el poblamiento y distribuir la tierra. Ese proceso se acentuó con la creación de los Estados federales entre 1856 y 1858.

El otro canal de entrega de baldíos a los privados fue el de las obras públicas (construcción de caminos, canales, puentes y ferrocarriles), las cuales no siempre se realizaban, y estaban guiadas por el interés mercantil, más que por la formación de baldíos. Cerca del 8% de los baldíos se entregaron por este concepto entre 1827-1881 según se indica en la Memoria de Hacienda de 1881. Para estas obras se aportaron además recursos en efectivo, tanto nacionales como provinciales, además de fuerza de trabajo de prisioneros, o "servicio personal subsidiario", un impuesto a que estaban obligados todos los hombres mayores de 21 años (trabajar en caminos públicos ciertos días de la semana)[12]. Todo ello era una manera de subsidiar la construcción de obras públicas. Estos procesos incentivaron el poblamiento y la colonización espontánea.

La política de asignación de baldíos no solamente apuntaba a la formación de propiedades privadas y por ende a un mercado de tierras; también tuvo que ver con la intencionalidad del Estado de controlar los territorios vacíos y vírgenes, ejercer el

12 *Ibid.*, pp. 132-133. Este proceso se anota también en Absalón Machado, *El café de la aparcería al capitalismo*, segunda edición (Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1988).

control económico de ellos, poblarlos e incorporarlos a la producción. No se trataba solamente de un interés económico o de acumulación de tierras en manos privadas, también se refería ese proceso al interés político de instituir un Estado y una nación moderna[13]. La entrega de baldíos a pobladores, principalmente antioqueños, pero también en otros Estados soberanos, donde se originó desde 1910 la consolidación de las exportaciones de café, permitió el despegue económico del país y su ligazón el mercado mundial. Ello no niega el hecho de que lo entregado a esos colonos fue menos del 20% de las tierras adjudicadas, aunque muchas de ellas fueron compradas por colonos a los tenedores de bonos de tierras.

El siglo XIX es también la centuria de la oficialización de un proceso de despojo de las tierras de los indígenas con diversas medidas legislativas que fueron destruyendo los resguardos y convirtiendo los indígenas en mano de obra para las labores agrícolas, fuera como asalariados o arrendatarios[14]. Ese proceso de despojo se mantuvo durante todo el siglo XIX y XX, y aún hoy existen comunidades indígenas reclamando tierras despojadas durante el conflicto más reciente. Ese proceso se inició en 1820 con el decreto del 5 de junio, y en 1821 en el Congreso de Cúcuta, y después se destacan otras disposiciones a partir de 1828, todas en el sentido de privatizar los resguardos, con algunas diferencias regionales.

En 1848 la situación de los resguardos era muy confusa, y por eso se tomó la decisión por la Ley 3 del 22 de junio de 1850 de descentralizar las decisiones dando a las Cámaras Provinciales la facultad para arreglar todo lo relativo a los resguardos. La Ley 22 de junio de 1850 reglamentó esa disposición, con lo

13 *Ibid.*, p. 115.

14 Juan Friede, *El indio en lucha por la tierra*, tercera edición (Bogotá: Punta de Lanza, 1976).

cual se abandonó la política proteccionista hacia los indígenas. Pero la introducción de esa tierra al mercado se logró a medias[15].

La privatización de los resguardos no requirió muchos esfuerzos de los legisladores para ponerse de acuerdo en ese despojo. Como indica Uribe y Álvarez, "La decisión sobre los resguardos, otra forma de propiedad corporativa que se privatizó, tampoco significó desacuerdos muy grandes entre los legisladores pues los indígenas ni siquiera eran reconocidos como ciudadanos, ni mucho menos tuvieron voceros oficiosos en las cámaras legislativas que cuestionaran estas propuestas, únicamente consideradas como beneficiosas y modernizantes por los representantes [populares]"[16].

Segunda mitad del siglo XIX

En el periodo 1850-1890, las preocupaciones giraron alrededor del uso de baldíos para el pago de la deuda externa, su adjudicación a pobladores, y el fomento de vías. Además, continuó el uso de los bonos de deuda pública y la entrega de tierras para el pago de favores a militares, la concesión de tierras para la explotación de bosques, minas y productos agrícolas de exportación. También se abrió la entrega de tierras a los Estados Federados a partir de 1853, la concesión del suelo y el subsuelo (excepto la sal, las esmeraldas y el oro), y la libertad de la explotación de los bosques naturales[17,18].

15 Una referencia sobre ese proceso de despojo se puede revisar en Mariano Arango, *op. cit.*, pp. 79-87, y en María Teresa Uribe y Jesús María Álvarez, *op. cit.*

16 María Teresa Uribe y Jesús María Álvarez, *op. cit.*, p. 89.

17 Mariano Arango, *op. cit.*, capítulo 2.

18 La legislación posterior devolvió el subsuelo al Estado.

De las medidas implementadas a partir de 1850 sobre política de tierras merecen recordarse: a) la desamortización de bienes de manos muertas en 1861 que lanzó al mercado tierras que estaban en manos de la Iglesia y de comunidades religiosas, sin que ellas hubieran llegado a manos de colonos y campesinos; b) el inicio de la política de colonización con pequeños propietarios que accedían a la propiedad a través de la ley de marzo de 1863, la cual ratifica que el derecho de propiedad se adquiere, para los que hayan cultivado hasta 10 fanegadas de baldíos, por el hecho mismo de establecerse en ellas haciendo casa de habitación; c) Código Fiscal de 1873, que ordena el uso de las tierras baldías; d) Ley 61 de 1874, que ratifica los derechos de propiedad de los que exploten baldíos, complementada con la Ley 48 de 1882, que ordena que el ministerio público ampare de oficio a los cultivadores y pobladores en su posesión; los baldíos asignados volverían al Estado si en diez años no se había establecido en ellos alguna industria agrícola o pecuaria (extinción de dominio).

La política cambió después de 1870 con el auge exportador y la legislación se adaptó para otorgar títulos a quienes cultivaran individualmente la tierra, con algunas restricciones; ello expandió hasta 1930 la conformación de colonos y campesinos independientes que poseían un porcentaje muy limitado de la tierra disponible. Con ello se estimulaba el desarrollo de la agricultura, pero también era claro que la sola adjudicación no garantizaba el uso económico del suelo, así lo percibieron los políticos de fines del siglo y la nueva política en alguna medida buscaba prevenir la formación de latifundios en regiones nuevas[19]. El interés de las élites en la tierra iba parejo con el auge exportador.

19 *Ibid.*, p. 39.

En todo este proceso se formó un grupo numeroso de colonos que carecían de títulos legales de tierra (informalidad de derechos de propiedad), y se distinguía de los campesinos que habían accedido a dicho privilegio. Había muchos costos ocultos, como los llama LeGrand, que impedían a los pobres hacerse a un título de propiedad: costos de agrimensura, pago de abogado para redactar el memorial, costos del papel sellado, estampillas de correo y el registro de la propiedad; además del pago de los viáticos de los testigos y autoridades que debían viajar desde el municipio hasta la parcela, y las demoras interminables de los procesos.

El auge de las concesiones se avivó en las guerras de finales del siglo y el proceso continuó a comienzos del siglo XX. El país terminó el siglo XIX con miles de campesinos sin tierra que trabajaban como peones mal pagados, la mayoría semisiervos y con obligaciones extraeconómicas hacia los propietarios, con una clase terrateniente ávida de acumulación y valorización de las tierras como medio fundamental de riqueza y poder en una sociedad de rasgos señoriales.

Según LeGrand[20], en los cien años entre 1830-1930 el gobierno aprobó unas 5.500 concesiones de tierras públicas por un total de 3.300.000 hectáreas. Y anota:

"Si los títulos de tierras públicas se desglosan por tamaños, la concentración de la tierra, característica de la segunda etapa del desarrollo de la frontera agrícola, se hace evidente. De todos los territorios concedidos por el gobierno colombiano a individuos privados o corporaciones desde 1830 hasta 1930, el ochenta por ciento estaba dividido en propiedades de mil o más hectáreas.

20 Catherine LeGrand, "De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierras y conflictos agrarios en Colombia, 1870-1936", *Lecturas de Economía* (CIE Universidad de Antioquia), n.º 13, enero-abril de 1984.

Menos del cinco por ciento de los títulos de tierras fueron a propiedades menores de cien hectáreas. Estas estadísticas indican que la privatización de las tierras públicas reforzó el predominio de la gran propiedad. Las concesiones de las grandes propiedades se hicieron más comunes en las tierras de engorde de ganado que en las regiones cafeteras; sin embargo, aún en Caldas, tan estrechamente asociada con una frontera cafetera democrática, casi el treinta por ciento de los títulos de tierra fueron a propiedades mayores de mil hectáreas en tamaño".

Pero la adjudicación de baldíos tuvo limitaciones en las extensiones otorgadas a fines del siglo XIX, que permitía a los desposeídos de tierras acceder a baldíos de manera individual por lo general de hasta diez fanegadas con vivienda y explotación económica, límite que fue eliminado por la Ley 61 de 1874. Antes obtenían derechos de propiedad como miembros de grandes colonias o poblaciones, que estimulaban la ocupación territorial de áreas deshabitadas; ello fue muy exitoso en el caso de la colonización antioqueña entre 1860-1890[21], aunque desde 1836 la legislación también favoreció a colonias de pobladores.

No puede afirmarse que el Estado y los diferentes gobiernos tenían claridad y visión de largo plazo, y menos un proyecto nacional que sirviera de guía para la política de baldíos. Si consideramos que la legislación representa una intencionalidad política, la política de baldíos fue caótica, incoherente y cambiante según los intereses de los grupos en el poder. Más que una política de Estado fue una política casuística de los diferentes gobiernos en medio de la permanente inestabilidad política e institucional del siglo XIX. Solo cuando se expidió el Código Fiscal de 1873, y luego el de 1912, la política de tierras y baldíos se acercó más a una política de Estado que de gobierno. Pero

21 Catherine LeGrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988).

esta fue objeto de continuos ajustes en el transcurso del siglo XX y, aun hoy, sin que pueda decirse que había claridad sobre la destinación de las tierras públicas; así lo confirma el análisis realizado recientemente por Sánchez y Villalobos[22].

Durante todo el siglo XIX, pese a las guerras civiles y las continuas contiendas de los poderes políticos caudillistas y regionales[23], el Estado procuró, con un éxito apenas relativo, formalizar y legalizar los títulos de propiedad para darle claridad al derecho de propiedad como una de las instituciones básicas de la República. Para el manejo del problema de tierras y baldíos se configuró una estructura institucional donde compartían responsabilidades varias instancias del Ejecutivo, generando una descoordinación y confusión, que en algunos casos condujo a serios conflictos entre empresas beneficiarias de concesiones de tierras baldías.

Como se deduce de las anteriores aseveraciones, durante la República decimonónica se siguieron varios criterios para asignar las tierras: el pago de deudas públicas y de favores patrióticos a militares, los procesos de poblamiento, la explotación económica para la exportación y el aumento de la producción para el consumo interno, y la construcción de infraestructura. El Estado utilizó los baldíos como un instrumento para alcanzar diversos objetivos, dado que se constituían en la única riqueza apetecible en manos del Estado y eran un bien valorizable que permitiría la generación de grandes fortunas. La tierra se entregó en su gran mayoría a terratenientes tradicionales y

22 Juanita Villaveces Nino y Fabio Sánchez, *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia, 1900-2012*, Documentos CEDE n.º 20 (Bogotá: Universidad de los Andes, junio de 2014).

23 Una buena descripción de estas contiendas se encuentra en Rafael Pardo Rueda, *La historia de las guerras* (Bogotá: Ediciones B, 2004). Ver también Álvaro Tirado, *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia* (Bogotá: Biblioteca Básica de Cultura, n.º 1, 1976).

especuladores, incluyendo hombres de empresa; los colonos obtuvieron la parte marginal con grandes dificultades y altos costos de transacción[24]. Provincias, cantones, colegios, parroquias, personas y compañías accedieron a la propiedad pública mediante mecanismos muy diversos.

Las guerras civiles del siglo XIX, que tuvieron muchas causas y elementos diferenciadores, ayudaron a la concentración de la propiedad rural y a los intereses del latifundio. Fue frecuente que los gobiernos para financiar las arcas públicas expidieran bonos de deuda pública, exigibles en tierras que se aunaban con las bonificaciones otorgadas a los generales vencedores en las guerras civiles, a los oficiales y a los soldados, lo mismo que a los empleados del Estado, a los que se les pagaba parte del salario en bonos redimibles en tierras. Esto constituyó una fuente de concentración de la propiedad en manos de unos pocos privilegiados[25].

La política de concesiones y venta de baldíos por el Estado, las expropiaciones que generaban las guerras y la operación de un mercado incompleto e imperfecto de tierras se combinaron para conformar una estructura agraria fundamentada en la concentración y el control de la propiedad rural por parte de terratenientes, comerciantes, capitalistas, políticos, militares y compañías extranjeras. Lo anterior se hizo gracias a los baldíos que la nación ferió, sin tener en cuenta su valor para el desarrollo económico, social y político del país, y sin consideración de las necesidades de colonos y campesinos, que fueron los perdedores en ese proceso (la excepción es quizás la colonización antioqueña en el occidente cafetero). Este fenómeno estuvo aparejado con el desarrollo de una economía de subsistencia de colonos y campesinos excluidos de la tierra que el Estado

24 Una buena referencia para identificar ese proceso es el trabajo emblemático de Catherine Legrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*.

25 Álvaro Tirado Mejía, *Introducción a la historia económica de Colombia…*, p. 165.

atendió marginalmente a fines del siglo XIX, lo que constituyó un escenario apropiado para el desarrollo de conflictos sobre la tierra. El Estado y las élites rurales y urbanas (con intereses sobre la tierra) estimularon esos conflictos.

Una mirada a la legislación sobre baldíos permite inferir un hecho irrefutable: el Estado estimuló y consintió una estructura de propiedad bimodal desde la Independencia que marcó la institucionalización de la desigualdad, la exclusión en el sector rural, la proliferación de conflictos alrededor de la tierra y las dudas sobre la legitimidad de los derechos de propiedad. Desde la Colonia, el país muestra un legado de concentración de la propiedad que no se ha podido superar, con un alto costo para la sociedad. Las reformas de mitad de siglo XIX y la desamortización de bienes de manos muertas no alcanzaron a modificar esa estructura de la desigualdad ni los procesos irregulares de apropiación de la tierra[26].

Una revisión de la información del siglo XIX permite aproximarse a una síntesis sobre las modalidades de acceso a la tierra que configuraron una estructura agraria bimodal de tipo latifundista con altos índices de concentración de la propiedad. Entre las principales modalidades están:

a. La venta de baldíos para pagar deuda pública (venta de bonos a cambio de tierras);
b. La entrega directa de baldíos;
c. El otorgamiento de tierras a militares en compensación a sus contribuciones a la independencia, o como botines de las guerras civiles;

26 Sobre la desamortización de bienes de manos muertas ver: Roberto Luis Jaramillo y Adolfo Meisel, "Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888", *Cuadernos de Historia Económica Empresarial* (Banco de la República, Cartagena, 2008). Igualmente, Fernando Díaz Díaz, "Estado, Iglesia y desamortización" en Jaime Jaramillo Uribe (coord.), *Nueva historia de Colombia, 2. Era republicana* (Bogotá: Planeta, 1989).

d. El ofrecimiento de tierras a inmigrantes y empresas extranjeras que poblaran algunas regiones, que fue un gran fracaso durante la Gran Colombia;
e. El proceso de colonización interior por parte de empresarios y campesinos colonos (creación de poblados);
f. La entrega de tierras a colonos en pequeñas cantidades a partir de 1848 (menos de 10 fanegadas);
g. Las adjudicaciones y concesiones para la explotación de quina, caucho, tagua y otras especies (bosques nacionales) con destino a la exportación;
h. La entrega de baldíos a cambio de la construcción de obras públicas;
i. La entrega de baldíos para la explotación petrolera y minera a compañías extranjeras (complementaria a la explotación del subsuelo);
j. La ampliación de linderos y apropiaciones realizadas por terratenientes (particulares y empresas) usando la fuerza y artimañas legales,
k. La falsificación de títulos, y el uso de instrumentos jurídicos (papel sellado) para hacer apropiaciones ilegales.
l. La des-corporativizacion de los resguardos indígenas para privatizarlos y poner sus tierras en el mercado.

Política de tierras en la república conservadora 1900-1930

En este período, como en el siglo XIX, se introdujeron varios cambios en la política de tierras. El ciclo de reformas se cierra con la instauración de la república liberal en los años treinta, y en especial con la expedición de la Ley 200 de 1936 a raíz del debate nacional sobre el problema agrario. Se destacan varias

normas sobre baldíos y el uso de los bosques nacionales. Las más importantes fueron:

a. La Ley 56 de 1905, que continuó en general la tradición de la legislación de fines del siglo XIX e introdujo algunos cambios; puede considerársele una norma de transición entre los dos códigos fiscales (el de 1873 y el de 1912);
b. el Código Fiscal de 1912 (Ley 110 de 1912), cuyo libro I se ocupa de los baldíos en su título II (arts. 44 a 108), proponiéndose unificar la legislación existente sobre ese tema,
c. la Ley 71 de 1917, que buscó contrarrestar la concentración de la tierra con adjudicaciones de menor tamaño, aclaró y modificó algunas aspectos del código fiscal; esta norma fue modificada por la Ley 47 de 1926;
d. la Ley 119 de 1919 les dio orden a las normas sobre bosques nacionales y su relación con la legislación de baldíos;
e. la Ley 74 de 1926 sobre parcelación de grandes predios explotados por arrendatarios, mayores de 500 hectáreas;
f. la sentencia de 1926 de la Corte Suprema de Justicia que exigió el título original de traspaso de la propiedad del Estado a los particulares para acreditar la propiedad (la prueba diabólica).

En estas tres décadas se mantuvo la entrega de baldíos para la construcción de obras públicas y el fomento del poblamiento y se prohibió la expedición de bonos territoriales. No se observan adjudicaciones a militares por el pago de servicios, como tampoco grandes cesiones de terrenos a personas naturales; estas continuaron acumulando tierras a través de compras, ampliaciones de linderos y apropiación ilegal de baldíos, como en el pasado. En el periodo 1900-1936 se adjudicaron 1.320.413 hectáreas de baldíos, el 40% en la región central, según los

cálculos de Villaveces y Sánchez[27]; pero en comparación con los periodos siguientes a la Ley 200 de 1936, las adjudicaciones (número de predios y hectáreas) fueron bajas.

En las primeras décadas del siglo XX el proceso de adjudicación "parece una respuesta a la pauta de colonización del siglo XIX, es decir, de legitimar y dar derechos de propiedad a colonos que, desde tiempo atrás, tenían vínculo con la tierra"[28]. Pero se olvida que la mayor parte de los baldíos se entregaron a grandes explotaciones con ganadería y tenedores de bonos territoriales, que se limitaron pero no se prohibieron ni se invalidó el stock de esos bonos. Este periodo se caracteriza por la intencionalidad gubernamental de mantener y reforzar la protección de los colonos y pequeños productores, pero sin afectar los intereses de los grandes propietarios y las empresas. Surgieron grandes confrontaciones entre colonos y terratenientes sobre las tierras baldías ocupadas; la gran propiedad continuó consolidándose y la estructura bimodal se mantuvo como el esquema básico de la estructura agraria, pues no hubo ningún intento de cambiarla.

De otra parte, a principios del siglo se configuró la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), después de los intentos fracasados de organización de los agricultores a fines del siglo XIX; y surgió la Federación Nacional de Cafeteros en 1927. Ambos gremios jugarían un papel importante en los debates sobre la propiedad y la defensa de derechos, así como lo hicieron las primeras ligas y sindicatos agrarios reconocidos por el Estado (Ley 83 de 1931). Estos avances en la organización de los intereses sectoriales se reforzaron con la creación del Banco Agrícola Hipotecario en los años veinte, y de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en 1931. Estas entidades

27 Juanita Villaveces y Fabio Sánchez, *op. cit.,* p. 31.

28 *Ibid.*

fueron importantes para sustentar la política de parcelaciones de haciendas tradicionales después de la Ley 200 de 1936, como resultado de los procesos de modernización agraria que empezaban a moverse paulatinamente desde los años treinta.

El debate sobre la tierra se acentuó a fines de los años veinte y durante los treinta a raíz de los conflictos agrarios y las transformaciones socioeconómicas relacionadas con la construcción de obras públicas en los años veinte, y el surgimiento de un sector industrial dinámico. La Ley 200 de 1936 fue la culminación de un período turbulento en el sector agrario; trató de poner orden y apaciguar los conflictos en el campo, buscando darles claridad a los derechos de propiedad y la posesión de terrenos baldíos.

El fomento de la colonización y la defensa de los colonos fue una de las características de la política de tierras en las dos primeras décadas del siglo por gobiernos conservadores. Basta recordar entre otras las siguientes disposiciones: además del Código Fiscal de 1912, se expidieron normas que favorecían a los colonos como la Ley 71 de 1917, la Ley 85 de 1920, la Ley 114 de 1922, la Ley 100 de 1923, la Ley 52 de 1926, la Ley 47 de 1926 y la Ley 74 de 1926. Todas ellas fomentaban la colonización y, para 1928, el gobierno tenía definido un modelo de colonias agrícolas (Decreto 839 del 8 de mayo) con ayudas importantes del Estado. Se expidieron también normas que asignaban a algunos departamentos cantidades importantes de baldíos para fomentar la colonización.

Los conflictos de tierras

Hacia los años veinte era evidente la carencia de un sistema de transporte que vinculara el desarticulado mercado interno.

Hasta esa época la construcción de ferrocarriles y de vías de transporte se había orientado en lo fundamental al apoyo a las exportaciones primarias, y en especial del café. Fue el desarrollo de las vías de comunicación en esta década lo que propició los cambios más significativos en este período, según anota Bejarano[29]. El incremento en la capacidad del gasto público por el crédito externo y la indemnización del Canal de Panamá, el auge exportador y el mejoramiento en los términos de intercambio permitieron el emprendimiento de un programa de obras públicas que tendría repercusiones interesantes en el problema agrario.

En el auge de los conflictos en el sector rural en los años veinte incidieron procesos como: el aumento de los precios de los alimentos y la ley de emergencia de 1927, que facilitó su importación, y la rebaja de aranceles; la valorización de las tierras, el desplazamiento de mano de obra del campo a los centros urbanos para la construcción de obras públicas; la poca claridad sobre la legitimidad de los títulos de propiedad rural; la expansión de la frontera agrícola, y la crisis cafetera de 1929-1930. También tuvo influencia el surgimiento de movimientos políticos que recogían las aspiraciones de los trabajadores y de las nuevas organizaciones, como el Partido Comunista y Socialista, el movimiento Animista de Gaitán y otros. Los conflictos agrarios se agudizaron en los años veinte y se mantuvieron hasta la expedición de la Ley 200 de 1936, cuando disminuyeron sin haber desaparecido. Entre 1925-1930 se registraron 71 conflictos rurales según la oficina General del Trabajo en 59 haciendas de 12 municipios, 36 de ellas eran cafeteras de la

29 Jesús Antonio Bejarano, *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984* (Bogotá: SAC, Cerec, 1985).

región de Tequendama y Sumapaz, y 41 de esas fincas fueron parceladas[30].

Los conflictos rurales se iniciaron antes de los años veinte[31], pero en esa década serán más pronunciados y pondrán al descubierto un problema agrario nacional que desbordaba la hacienda cafetera. A partir de 1924 se extendieron en la región cafetera de Cundinamarca y Tolima, donde los arrendatarios buscaban mejoras en las condiciones y contratos de trabajo. Después de 1925 estos trabajadores solicitaron sembrar café en sus propias parcelas[32], con lo cual comenzaban a reclamar la propiedad sobre los predios, rehusándose a entregar trabajo gratis a los hacendados; muchos se vincularon al mercado para vender sus propios productos. Los conflictos adquirieron características violentas a partir de 1929 cuando las discusiones, además de lo señalado, giraron alrededor de la legitimidad de los títulos de propiedad. La crisis de los años treinta radicalizaría la posición de colonos, campesinos, arrendatarios y aparceros.

La gran expansión de la frontera agrícola generada por el desarrollo de la economía agroexportadora de fines del siglo XIX y hasta 1930 estuvo centrada en la competencia entre terratenientes y campesinos para obtener el control de la tierra y el trabajo, como anota LeGrand. A partir de 1875 los colonos empezaron a organizarse para enfrentar el poder y el abuso de los grandes propietarios agrícolas y ganaderos, y si bien

30 Mariano Arango, *op. cit.*

31 Ver Hermes Tovar Pinzón, *El movimiento campesino en Colombia durante los siglos* XIX *y* XX (Bogotá: Ediciones Libres, s.f.).

32 Al respecto ver Absalón Machado, *op. cit.*; Mariano Arango y Marco Palacios, *op. cit.* También Jesús A. Bejarano, *op. cit.* Una buena síntesis se encuentra en Jesús A. Bejarano en "Campesinado, luchas agrarias e historia social. Notas para un balance historiográfico", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* (Bogotá), n.º 11, 1983, documento publicado en *Ensayos de historia agraria colombiana* (Bogotá: Cerec, 1987).

los conflictos eran más locales que nacionales, tenían un gran significado desde el punto de vista de los colonos en la defensa de sus intereses, pues les daban un sentido de legitimidad.

Esta decisión de los colonos se fundamentó en la legislación expedida a partir de la Ley 61 de 1874 y la 48 de 1882, que fomentaba el uso productivo de las tierras públicas y establecía el principio de que quien cultivara o usara en ganadería la tierra pública era su dueño por derecho.

Señala LeGrand[33]: "Desde 1874 en adelante, los colonos amenazados por los empresarios trataron de alertar el gobierno sobre la violación de sus derechos legales. Los pobladores apelaban a las autoridades nacionales en memoriales que describen sus apuros, anotaban las ilegalidades en la conducta de los empresarios y pedían al gobierno protegerlos. Cientos de estos memoriales de los colonos enviados desde las regiones de frontera de todo el país se hallan en el Archivo Nacional" (volúmenes 1-78)[34].

Los conflictos no siempre se llevaron sobre el papel. Hubo enfrentamientos violentos, y para asegurar el estatus del colono ante la ley, este debía permanecer en la tierra sin firmar contratos de arrendamiento, ante lo cual, como señala la autora, los dueños de tierras llamaban a las autoridades para que los expulsaran. Como indica de nuevo LeGrand:

"En este punto los terratenientes respondieron con fuerza. Arrojaron semillas de pasto en las cosechas de los campesinos y echaron ganados a sus parcelas; destruyeron puentes para cortar el acceso a los mercados y llevaron a prisión a los líderes de los

33 Catherine LeGrand, "De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierras y conflictos agrarios en Colombia, 1870-1936"..., p. 33.

34 La mayor parte de los colonos eran iletrados e ignorantes, por tanto para redactar los memoriales debían acudir a un rústico abogado que redactara las quejas. Para ello se reunían familias amenazadas por un mismo reclamante de tierras para poder sufragar gastos que ello exigía; muchas de estas peticiones eran firmadas entre cinco y cien familias de colonos cada una (Catherine LeGrand, *op. cit.*).

colonos bajo cargos falseados. Ocasionalmente, hacendados con inclinación a expandir sus propiedades también formaron bandas de vigilantes, las cuales intimidaban hasta a los más recalcitrantes colonos para hacerlos olvidar sus reclamos. Tales tácticas eran exitosas, obligando a los colonos a firmar los contratos de arriendo o a abandonar la región. En algunos lugares, sin embargo, los colonos rehusaron rendirse a sus reclamos"[35].

Según la autora, esta resistencia tendió a ser más fuerte donde había concentración de colonos y cuando encontraron aliados en las clases medias dispuestas a asumir su causa. Hubo tres tipos de aliados: los abogados locales o tinterilleros de pueblo que esperaban sacar beneficios informando a los colonos de sus derechos y escribiendo sus reclamos; los cultivadores de tierras públicas, quienes tenían conocimiento y recursos superiores a los de un campesino medio (comerciantes locales, artesanos o administradores); y ocasionalmente las autoridades locales[36].

Cuando estos aliados actuaban en zonas con poblaciones de colonos poderosas, los conflictos duraron por décadas, como en Pandi y Prado (Tolima) y Belalcázar (Caldas). Pero las disputas también fueron notorias en la costa Atlántica y a lo largo del río Magdalena, en la llanura del Sinú y en la zona bananera donde actuaba la United Fruit Company desde los comienzos del siglo xx.

El mapa que elaboró LeGrand sobre los conflictos es ilustrativo al respecto[37]. Y presenta también un panorama de los

35 Catherine LeGrand, *op. cit.*, p. 35.

36 LeGrand menciona el caso del municipio de Pandi en 1908 cuando el alcalde, el Consejo Municipal y el párroco pidieron al Gobierno Nacional prohibir todas las grandes concesiones dentro de los límites del municipio, argumentando que los miles de pequeños tenedores enfrentaban la inminente desposesión (*op. cit.*, p. 36). Por lo general en las localidades los personeros y los Consejos simpatizaban con los colonos, en tanto que los alcaldes y los jueces respaldaban a los grandes empresarios y terratenientes.

37 *Ibid.*, p. 38.

frentes principales de la expansión económica y el desarrollo de la frontera en Colombia en el período de expansión de la economía agroexportadora. Indica que el problema era nacional pero no se visibilizaba así, ello solo ocurrió en los treinta con el ascenso del Partido Liberal al poder.

Era claro que aunque en la mayor parte de los casos los empresarios vencieron la resistencia de los colonos y los integraron a los haciendas, no se borró de su memoria la situación de desposesión, y por tanto la convicción personal y familiar de que las propiedades en las que trabajaban era ilegítimas. El resentimiento contra los terratenientes salió a flote en los años veinte y treinta del siglo XX, como resultado de un acumulado de conflictos que hizo metástasis en el organismo social de una república conservadora en declive.

En 1926 la Corte Suprema de Justicia salió al encuentro de esa duda de legitimidad de la propiedad, al reglamentar que la única prueba admisible de propiedad era el título original mediante el cual el Estado había enajenado el dominio de las tierras públicas, lo que se aplicaba también a los que decían tener títulos coloniales (Sentencia de la Sala de Negocios de la Corte Suprema de Justicia del 15 de abril de 1926). A esta sentencia se le denominó "la prueba diabólica", pues no todos los propietarios podían demostrar que sus propiedades eran legítimas y fundamentadas en títulos legalmente expedidos. Y los colonos que trabajaban como arrendatarios reforzaron su convicción de que esas tierras donde trabajaban eran públicas y habían sido usurpadas del patrimonio público, pasando de la defensiva a la ofensiva a finales de los años veinte y principios de la década del treinta.

Son numerosos los trabajos sobre estos conflictos en donde se tipifica una situación caracterizada, entre otros, por:

a. Despojo de las tierras de pequeños cultivadores por empresarios y terratenientes alegando títulos de concesión (ocupaciones de hecho);
b. Un proceso de concentración de la propiedad rural;
c. Dudas sobre los títulos de los terratenientes;
d. Los arrendatarios se negaron a pagar sus obligaciones a las haciendas;
e. Se afirma el derecho legal de los colonos a cultivar sus parcelas independientemente de las haciendas;
f. Trabajadores despedidos de las obras públicas regresan al campo e invaden las partes no cultivadas de las propiedades y se declaran colonos, construyen chozas, limpian los campos y solicitan protección gubernamental contra los ataques de los terratenientes;
g. El gobierno investiga los títulos y encuentra que los colonos tenían razón: la mayor parte de las propiedades invadidas o no tenían títulos originales, o los títulos no correspondían a las áreas reclamadas por el ensanche que se hizo de ellas con tierras públicas de manera ilegal a través del tiempo;
h. Trámites difíciles y costosos para que los colonos adquirieran las tierras que cultivaban. Había un gran incentivo para que los colonos lucharan por sus tierras, pues, como indica LeGrand, la tierra explotada por colonos valía tres veces más que la cubierta por bosque natural;
i. Adjudicación de bosques como baldíos pese a la legislación en contrario;
j. Falsificación de títulos (labor difícil de verificar por falta de colaboración de las autoridades);
k. Parte significativa de la tierra de los colonos fue adquirida mediante compras a grandes propietarios de títulos; como en los casos de Sonsón y Abejorral en 1800-1825; en la

zona cafetera del Valle del Cauca desde 1920 y las haciendas Tolima y El Chocho, desde 1934.

Lo que propició el movimiento campesino de los años treinta fue el rompimiento de las relaciones sociales atrasadas en el campo, de acuerdo con Bejarano. Esto indicaría que solo cuando el modelo agroexportador ya había generado un capital mínimo para el desarrollo industrial y del mercado interno, se empezaron a superar las trabas estructurales para el desarrollo industrial; fue entonces una ruptura tardía en las relaciones de producción agrarias.

Pero ese quiebre fue parcial, no cubrió toda la geografía nacional ni todos los sistemas productivos en desarrollo o formación, ni se dio de una manera integral. Los conflictos agrarios alrededor de la propiedad rural y las relaciones de trabajo en el campo están pues totalmente vinculados a ese proceso de transición de una economía precapitalista a otra, en la que las relaciones salariales comandan los procesos productivos en los sectores urbanos y parcialmente en el sector rural.

Políticas y conflictos: de la Ley 200 de 1936 a la Ley 135 de 1961

Este es un periodo de transición de una sociedad precapitalista a un proceso de modernización capitalista, abierto a partir de la segunda posguerra, y que en el sector rural tendría manifestaciones claras de inversión y desarrollo de mercados a partir de los años cincuenta. También es una época de serios conflictos partidistas que desataron varios tipos de violencias, especialmente la que se intensifica desde la segunda mitad de los años cuarenta hasta los inicios del Frente Nacional, o pacto bipartidista que buscó terminar la confrontación violenta y fratricida entre los

dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador.

Es una transición traumática que trascurre en medio de la violencia, los odios partidistas y las incidencias económicas de la Segunda Guerra Mundial. Los conflictos por la tierra volvieron a agitarse, pues la Ley 200 de 1936 no los resolvió sino que los aplazó. Y la política de baldíos y de tierras siguió su proceso casuístico con retrocesos y silencios que ayudaron a seguir consolidando la estructura agraria heredada del siglo XIX con sus características de inequidad y violencia. El campesinado continuó sin una representación política y se abrieron los primeros procesos organizados de autodefensas campesinas con las guerrillas liberales, que crearon los primeros gérmenes de las guerrillas subversivas que irrumpieron en la vida nacional a partir de mediados de los años sesenta.

En los años treinta se inició una política marginal de parcelaciones para pequeños propietarios, y no siempre se entregó la tierra de manera gratuita sino a través de créditos del Banco Agrícola Hipotecario y la Caja Agraria. Esa política no modificó la estructura agraria, ni la difícil situación de los colonos y campesinos en las haciendas, especialmente cafeteras de Cundinamarca y Tolima, donde se gestó la mayoría de los conflictos de la época; la ruptura ocurrió cuando los campesinos, bajo el liderazgo de Erasmo Valencia y Juan de la Cruz Varela, crearon las primeras ligas y sindicatos agrarios, bien descritas por Gonzalo Sánchez[38], que buscaban liberarse de las condiciones de sumisión y malos tratos en las haciendas.

La colonización y la parcelación de algunas haciendas fueron la respuesta gubernamental a las demandas campesinas y la solución de los conflictos en los años treinta y siguientes. Se fundaron varias colonias agrícolas y la legislación buscó

38 Gonzalo Sánchez, "Los bolcheviques del Líbano", en *Ensayos de historia social y política del siglo* XX (Bogotá: El Áncora Editores, 1985).

en parte defender los derechos de los colonos, al menos en el papel. Según Mariano Arango, entre 1935-1943 el Banco Agrícola Hipotecario parceló en todo el país 217 fincas con 338.126 fanegadas[39].

La Ley 200 de 1936 marca un hito en las políticas estatales sobre tierra, al reconocer la función social de la propiedad, la expropiación sin indemnización por razones de equidad, la extinción del dominio de las tierras otorgadas por el Estado y no explotadas (Acto Legislativo 1 de 1936). Además de la presunción de que no eran baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño. De alguna manera la Ley 200 buscó poner orden en la legislación y fijar reglas de juego más claras para la modernización de la propiedad rural; esa era la intención del gobierno liberal de López Pumarejo, no la de adelantar una reforma agraria redistributiva. La protesta y oposición de los propietarios representados por la SAC, la Federación de Cafeteros y la Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN) no se hizo esperar. En el Congreso fueron duros opositores a esa legislación, que, según ellos, atentaban contra el derecho de propiedad. Antes de aprobar esa ley, se había expedido una norma (Ley 34 de 1936) que legalizaba la situación de los arrendatarios, autorizando la siembra de café en las parcelas de subsistencia en las haciendas. El Decreto 59 de 1938 precisó los principales aspectos de la Ley 200.

Las disputas por la tierras disminuyeron en intensidad después de expedida la Ley 200, y miles de aparceros y arrendatarios salieron de las haciendas, algunos porque los propietarios les compraron las mejoras, otros con desalojos violentos cuando

39 Mariano Arango, *El café en Colombia, 1930-1958: producción, circulación y política* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1982).

se declaraban poseedores de las tierras que ocupaban y solicitaban la prescripción adquisitiva de dominio, y por el temor de los propietarios de que reclamaran derechos de propiedad sobre tierras que se suponían baldías y habían sido apropiadas y legalizadas como privadas. El sistema de aparcerías entró en crisis. Después la SAC y Fedecafe adelantaron una campaña para recuperar ese sistema que, al disminuir la oferta de alimentos local y la mano de obra disponible, implicaba aumento en los precios y en los salarios en las fincas. Ello dio origen a la Ley 100 de 1944, considerada como un retroceso agrario.

Los años cuarenta representan un retroceso en las reformas liberales; el conservatismo y la violencia se acentuaron en los campos; el poder de la Iglesia católica se manifestó de nuevo de la mano del Partido Conservador, que veía a los liberales como comunistas. Todo ello, con las secuelas de la Segunda Guerra Mundial, llevó a una ingobernabilidad y a la dictadura. Se acentuó el modelo *junker* de desarrollo agrario y los visos de la modernización agraria aparecieron de la mano de las misiones extranjeras que asesoraron a los gobiernos. A esta década se la puede reconocer como la del retroceso político y de los intentos reformistas de los liberales de los treinta. Allí aparece el asesinato de Gaitán en 1948, la dictadura de Laureano Gómez, y luego la de Rojas Pinilla en los cincuenta. Fueron 20 años de violencia y retroceso político en la débil y escasa democracia en proceso de formación.

Tres grandes ejes marcan el devenir de la política agraria en los cuarenta: a) las políticas de fomento (Plan Quinquenal de Fomento 1945 y Decreto 1157 de 1940) que impulsan el desarrollo capitalista en el campo; b) el desarrollo institucional que se inicia con la creación del Ministerio de Agricultura en 1947, y c) los retrocesos en la legislación agraria reflejados

especialmente en la Ley 100 de 1944 y que van de la mano con el estímulo a la colonización, y la ocupación de baldíos.

La Ley 100 de 1944 tiene tres elementos centrales: la declaratoria de utilidad pública de los contratos de aparcería y similares; la extensión de la prescripción adquisitiva de dominio en cinco años más (en total 15 años); y aspectos relacionados con la política de parcelaciones. El centro de la ley fue el aplazamiento de la norma expedida por la Ley 200 de 1936 sobre prescripción extintiva de dominio que era de 10 años, y la recuperación de la aparcería. Con ello quedaba aplazada la aplicación de esa norma de la Ley 200 hasta 1952. Pero en la práctica esa norma solo vino a aplicarse en los años sesenta durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo. Lo que sí se aplicó fueron las normas sobre aparcería y la prohibición de sembrar cultivos permanentes por parte de aparceros y arrendatarios en las tierras que cultivaban y que pertenecían a las haciendas. Esa aplicación originó varios conflictos.

Según Arango[40], y con base en los datos del censo cafetero 1955-1956 y el censo agropecuario de 1960, la Ley 100 ayudó a recuperar la aparcería y los sistemas de arriendo para pequeños productores. También se hizo notorio el impulso a la agricultura capitalista y a la aparcería cafetera.

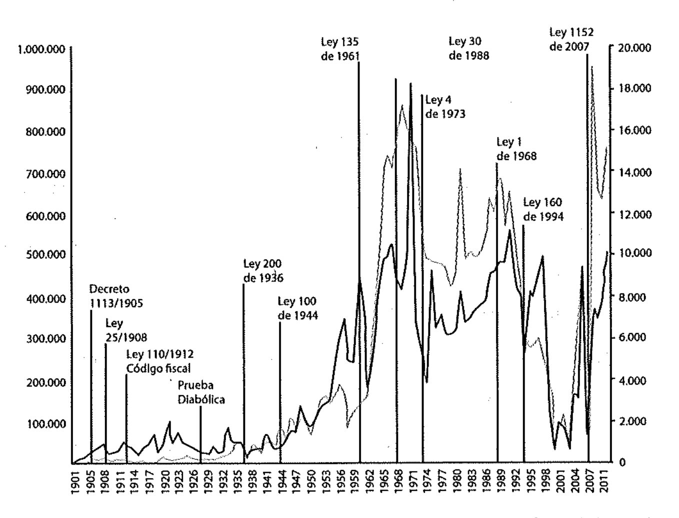
La política de baldíos continuó con reglamentaciones sobre el uso de playones e islas, el uso de terrenos con minas, y la modificación de los trámites de baldíos. Ello indica que no hubo ningún cambio significativo en la materia, solo se modificaron los topes de la adjudicación de baldíos, los sitios donde se ubicaron según los periodos, y el ritmo de las adjudicaciones, como lo confirma la gráfica elaborada por Villaveces y Sánchez. Hasta los años treinta las adjudicaciones se mantuvieron en un nivel bajo y con la Ley 200 de 1936 se da un proceso ascendente modesto

40 Mariano Arango Restrepo, *La tierra en la historia de Colombia* (Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2014), pp. 148-152.

y la tendencia se acentúa a partir de la Ley 135 de 1961, con una inflexión en los ochenta, cuando declina hasta el 2007; a partir de allí se revierte esa tendencia[41]. El tamaño de las adjudicaciones tendió a disminuir a través del tiempo, siendo ello muy notorio con la Ley 135 de 1961, que buscaba un efecto redistributivo.

Villaveces y Sánchez concluyen: "La historia de la adjudicación de baldíos en Colombia a lo largo del siglo XX y hasta la fecha revela el estrecho vínculo entre el reconocimiento del Estado de los procesos de ocupación del territorio y la necesidad de transferir la propiedad de los baldíos a los particulares. Si bien el espíritu de la legislación señala la importancia de adjudicar teniendo en cuenta la ocupación y explotación del terreno, no por esto se privilegia necesariamente la adjudicación a campesinos colonos sin propiedad".

Número de adjudicaciones de baldíos y área total adjudicada (hectáreas) 1901-2012



Tomado de Villaveces y Sánchez, ***op. cit.***, p. 26. Esta gráfica fue elaborada por los autores con base en el Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER)-Incoder.

41 Juanita Villaveces y Fabio Sánchez, *op. cit.*, pp. 25-26.

Los conflictos agrarios volvieron a activarse en los cuarenta, pues no habían cambiado las características de la estructura agraria, ni las condiciones de trabajo en el campo, como tampoco se había avanzado en la solución a la inmensa pobreza rural. Las relaciones paternalistas y patriarcales en buena parte de las haciendas persistían en el paisaje agrario, generaban abusos y choques entre hacendados y arrendatarios. Los grupos políticos de izquierda aprovecharon esas situaciones y se erigieron en defensores del campesinado y sus luchas, especialmente el Partido Comunista y la UNIR gaitanista, así como el Partido Socialista Revolucionario. En 1945 el Ministerio de Gobierno registró cerca de 102 organizaciones campesinas.

El conflicto que tomó más fuerza a mediados de los cuarenta fue el de las demandas laborales de los trabajadores rurales. Los peones trabajaban hasta 12 o 14 horas diarias y algunos propietarios subieron los precios de los arriendos. Los salarios agrícolas se habían estancado e incluso disminuyeron en muchos lugares, y el acceso a servicios de salud y otros registraba una gran precariedad. Los campesinos exigían mejores salarios, cumplimiento de la legislación laboral, vivienda higiénica, libertad para utilizar las tierras (la Ley 100 les prohibió sembrar cultivos permanentes) y parcelación de tierras incultas. Era lo mínimo para una vida digna. Pero la respuesta gubernamental fue pasiva y los funcionarios regionales terciaron a favor de los terratenientes. Se presentó así un gran desencuentro agudizado por la violencia desatada a partir del asesinato de Gaitán y las acciones el gobierno conservador de Ospina Pérez y Laureano Gómez. Esos gobiernos promovieron desde 1948 parcelaciones entre campesinos, pero estos debían ser conservadores. Pobreza y miseria eran los denominadores comunes en el campo, verificados por la

Misión del Banco Mundial de 1949, y luego por el Informe Lebret[42] a fines de los cincuenta.

Gilhodes ha indicado que para 1947 la violencia se había extendido a más de 200 municipios, y habla de "una ofensiva por parte de los latifundistas, cuya intención era arrojar a los campesinos de sus tierras o desquitarse por acontecimientos de años anteriores"[43].

En la segunda posguerra el país emprendió un proceso de modernización productiva que se hizo sentir en la agricultura con la importación de tractores y la construcción de distritos de riego como el de Coello y el Saldaña en el Tolima. La llegada de misiones extranjeras y de fundaciones norteamericanas, así como el Informe sobre el Desarrollo Económico elaborado por el Banco Mundial en 1949 bajo la dirección de Currie, y los informes de la FAO de los años cincuenta, ayudaron a orientar esa modernización siguiendo los patrones norteamericanos. Todo esto requirió de una innovación institucional, iniciada especialmente con la creación del Ministerio de Agricultura en 1947[44], seguido con la creación de institutos de fomento (algodonero, tabacalero), la creación de nuevas secretarías de agricultura en los departamentos, el impulso de los fondos ganaderos, la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), y otros.

Con la excepción de la creación del Instituto de Parcelaciones y Colonización en el gobierno de Ospina Pérez en 1948

42 Misión de Economía y Humanismo, *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia* (Bogotá: Presidencia de la República, Comité Nacional de Planeación, Aedita Editores, octubre de 1958).

43 Pierre Gilhodes, *Las luchas agrarias en Colombia* (Bogotá: El Tigre de Papel, 1970).

44 Los asuntos agropecuarios fueron manejados por diversos ministerios desde los años veinte. En 1912 se creó el Ministerio de Agricultura pero posteriormente fueron otras instancias públicas las que se encargaron de la agricultura, especialmente el Ministerio de Industrias en los treinta. La creación del Ministerio en 1947 fue el resultado de las presiones de los gremios, especialmente de la SAC.

(convertido en 1953 en el Instituto de Colonización e Inmigración), que tuvo una vigencia efímera, no se gestó ninguna entidad encargada del tema de tierras. Solo con el Frente Nacional y la creación del Incora en 1963 se abrió la posibilidad de volver sobre ese tema con la idea de hacer una reforma agraria. Por su parte, los gremios de multiplicaron y especializaron a medida que se desarrollaban nuevos cultivos, fortaleciéndose el corporativismo que ya había identificado y analizado Antonio García para los años cuarenta[45]. Los campesinos no lograron una organización representativa de sus intereses a nivel nacional, y en cambio sufrieron los rigores y consecuencias de la violencia partidista (desarraigo, despojo, violencia y desplazamiento forzado) iniciada en los años cuarenta y acentuada con el asesinato de Gaitán.

Los debates sobre el problema de tierras en los cincuenta giraron alrededor de propuestas sobre los impuestos, el uso de las tierras, la política de colonización y de parcelaciones, el manejo de baldíos y el uso de playones y sabanas comunales, así como la expedición de normas sobre rehabilitación de las víctimas de la Violencia. Fue Currie con su informe del Banco Mundial[46] quien propuso aumentar el impuesto predial a las tierras indebidamente explotadas, para estimular el cambio en el uso del suelo, pues las tierras fértiles y planas estaban ocupadas por una ganadería extensiva. Además, propuso una renta presuntiva para las actividades agropecuarias. También hubo propuestas del gobierno para aumentar los avalúos prediales. El poder de los propietarios se manifestó de nuevo y no fue posible hacer esos cambios como se pensaban.

45 Antonio García, *Bases de la economía contemporánea. Elementos para una economía de la defensa* (Bogotá, Ediciones R.F.I.C., 1948).

46 Currie Lauchlin, *Bases para un programa de fomento para Colombia: informe de una misión* (Bogotá: Banco de la República, 1950).

El Decreto 290 de 1957 clasificó las tierras en tres grupos, según su calidad y ubicación, y obligó a cultivar una porción del terreno una vez al año; si ello no se cumplía, el propietario pagaría un impuesto adicional. Esta propuesta no pasó de su fase experimental de cambio en el uso del suelo, y no tuvo efectos en el sector, donde ya se estaba dando un avance en la agricultura capitalista y en grandes y medianos arriendos y aparcerías.

En la región del Sumapaz y el Tequendama las luchas agrarias continuaron durante los cincuenta y por lo menos hasta que el Incora intervino con algunos programas de reforma agraria en los sesenta. Las organizaciones campesinas de esas regiones no se plegaron a la amnistía que Rojas Pinilla ofreció a los grupos de autodefensa campesina alzados en armas y orientados por el Partido Liberal y el Comunista, para defenderse del régimen conservador. Estos grupos fueron la base de la creación de las FARC en 1964, en defensa de la opresión y persecución del régimen conservador, especialmente en la región del Tequendama, oriente y sur del Tolima[47].

Y finalmente, la Ley 2ª de 1959 reglamentó la conservación de los recursos naturales, fijando zonas forestales protectoras y bosques de interés general, definiendo como zonas de reserva forestal una porción importante del territorio nacional que no podían ser intervenidas. Sin embargo, dejaba en manos del Ministerio de Agricultura y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi la atribución de ir sustrayendo de las reservas aquellos

47 Un buen análisis y descripción de la actuación y vicisitudes de estos grupos en esa región se encuentra en Laura Varela Mora y Yuni Romero Rincón, *Surcando amaneceres. Historia de los agrarios de Sumapaz y Oriente del Tolima* (Bogotá: Fondo Editorial UAN, Alcaldía Local de Sumapaz, 2007). Véase también detalles sobre la vida y acción de Juan de la Cruz Varela, el líder agrario de esos movimientos campesinos en esa región en el trabajo emblemático de Rocío Londoño Botero y Juan de la Cruz Varela, *Región de Sumapaz. 1902-1984* (Bogotá: Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Humanas-Departamento de Historia, 2011).

suelos considerados aptos para la explotación agropecuaria, y que además evitaban conflictos con los colonos.

El país careció, casi durante toda su historia, de información sobre la situación agropecuaria y la estructura de tenencia de la tierra. Las políticas practicadas durante el siglo XIX y casi todo el siglo XX se hicieron sin conocimiento de la situación real sobre la tierra, su posesión y uso. Este olvido y descuido estatal no fue casuístico, fue más bien consentido y consciente en las esferas públicas y las élites rurales y urbanas, pues beneficiaba a los grandes propietarios e inversionistas en tierras. Solo con la creación del Frente Nacional en 1957 y después de la Violencia de los cuarenta y cincuenta, apareció una mínima conciencia, especialmente en algunos dirigentes del Partido Liberal, sobre la necesidad de realizar un censo agropecuario (el de 1960) para tener información que sustentara la propuesta de la reforma agraria.

En los cincuenta se realizaron algunas muestras agropecuarias hacia mediados de la década, que dieron una idea parcial sobre la estructura agraria conformada hasta entonces. Estas se complementaron con una amplia muestra cafetera realizada en 1954-1955 por la Cepal[48]. El censo agropecuario de 1960 fue el primero realizado en el país, y ayudó mucho al debate sobre la estructura agraria existente y la necesidad de introducirle cambios para salir del atraso agrario[49]. Confirmó la gran concentración de la tierra en manos de terratenientes y una proliferación de minifundios y pobreza en el campo. La reforma agraria emprendida a partir de 1962 no logró cambiar esta estructura.

48 Cepal/FAO, *El café en América Latina I. Colombia y Salvador* (México: Cepal y FAO, 1956).

49 También ayudó a aclarar la situación de tenencia de la tierra en Colombia el estudio que realizó el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), creado por la OEA, *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola, Colombia* (Washington: Unión Panamericana, 1966).

Capítulo II

La modernización inconclusa. Conflicto interno y política de tierras: 1960-2010

En los últimos sesenta años hemos pasado por tres grandes momentos en materia de reforma agraria y política de tierras: a) los tímidos intentos de intervención del Estado en la regulación del acceso a la propiedad y su redistribución (1960-1990), b) la intención de desarrollar un mercado de tierras desde la Ley 160 de 1994, que aún se mantiene con otras acciones intervencionistas marginales (compra de tierras por el Estado, extinción de dominio y adjudicación de baldíos) y c) la actual fase de restitución de tierras a los despojados durante el conflicto armado interno, y los preliminares del posconflicto, donde existen varias propuestas y acuerdos para enfrentar el problema de tierras con una visión más moderna. En los dos primeros procesos ha prevalecido la asignación de baldíos, es decir, la privatización de las tierras públicas frente a las distribuciones marginales de la tierra. Ese reformismo de los años sesenta y la operación del mercado de tierras pueden considerarse un fracaso en la política de tierras del país, pues no contribuyeron a resolver los problemas de la estructura agraria.

Un hecho incontrovertible en este periodo es que después de la Ley 160 de 1994 la estructura agraria se ha convertido en un inamovible de la política agraria. Es decir, la estructura de

la propiedad y sus derechos legítimamente adquiridos no se tocan y se redistribuyen muy marginalmente. Eso es típico de un régimen capitalista que le interesa promover la inversión, y para el que el derecho de propiedad es quizás su principal institución.

Flujo y reflujo de la política de tierras y reforma agraria desde 1960

No se hace aquí una historia de las políticas en los últimos sesenta años, pues desbordaría las intenciones de esta reflexión. Trataremos de elaborar una síntesis que permita percibir la acción y omisión del Estado en el manejo y administración de las tierras, en un periodo que consolida la transición desde la premodernidad a la modernización. Estas décadas se caracterizan por: el surgimiento de las FARC y otros grupos subversivos, el paramilitarismo, la irrupción del narcotráfico en el sector rural mediante la compra de tierras, los intentos fracasados de reforma agraria y el surgimiento y declive de programas de desarrollo rural (Fondo de Desarrollo Rural Integrado y Plan Nacional de Rehabilitación), el auge y declive del movimiento campesino a partir del surgimiento de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) en 1967-1968; el despojo violento y masivo de la tierra por parte de actores armados y sus alianzas con parte de las élites y la clase política (para-política, Farc-política), así como el desplazamiento forzado de millones de pobladores rurales y la des-institucionalización del sector rural en los últimos 25 años, el auge del proceso de globalización y la política del Plan Colombia contra los cultivos ilícitos y el combate de la subversión, entre otros fenómenos[50].

50 A los interesados en los detalles sobre la política de tierras le recomendamos revisar dos textos de Absalón Machado: *La reforma rural, una deuda social y política* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de investigaciones para el desarrollo (CID), 2009) y *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional* (Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Ambos trabajos contienen una bibliografía amplia sobre esas políticas desde los años sesenta.

Un contexto sumamente complejo como para pensar en una decisión de cambiar significativamente las características de la estructura agraria.

Las políticas en este periodo evolucionan en un contexto marcado por: a) los cambios en las políticas macroeconómicas y en las concepciones sobre el papel del Estado y su intervención en la economía: desde el Estado interventor a la desregulación de la economía; b) cambios en la visión del problema agrario al interior del Estado, las élites, los grupos sociales y los actores armados al margen de la ley, c) las modificaciones en el contexto nacional e internacional, tanto en la economía, como en la sociedad, la cultura y la política.

Este periodo se inicia con la Ley 135 de 1961, resultante de los acuerdos del Frente Nacional suscrito entre los partidos Liberal y Conservador en el plebiscito de 1957, que dio término al enfrentamiento partidista que ocasionó la denominada Violencia en los cuarenta y cincuenta. También la ley se enmarcó en los acuerdos de la Alianza para el Progreso con los Estados Unidos que impulsó reformas estructurales en América Latina apoyadas con créditos externos, y como una manera de salirles al paso a los intentos revolucionarios que buscaban seguir el ejemplo de Cuba.

Este intento de reformismo agrario siguió nominalmente las pautas generales establecidas en la Ley 200 de 1936 sobre extinción de dominio a predios que en el trascurso de 10 años no entraran en procesos de explotación económica. Es decir, se fundamentó en el mandato constitucional de que la propiedad

rural tiene una función social. También conservó la figura de la prescripción adquisitiva de dominio.

Uno de los temas más controvertidos de esta ley de reforma agraria que creó al Incora en 1962 fue el orden de afectación de las tierras, donde se dejaba de últimas aquellas consideradas adecuadamente explotadas, y como primeras a las incultas. Pero se dejó al arbitrio de los funcionarios del Incora la calificación del grado de explotación de los predios, lo que originó conflictos con los propietarios, e hizo difícil, lento y tortuoso el proceso de afectación.

Esta reforma de los sesenta siguió las pautas de organismos internacionales como la FAO, orientadas a reproducir y fortalecer las economías campesinas repartiéndoles unidades agrícolas familiares, en las cuales no tenían una capacidad de acumular activos o bienes, a no ser que el Estado les brindara una serie de bienes públicos, prometidos en la ley, pero desaparecidos en la realidad institucional. La tierra no se entregó de manera gratuita, sino con créditos subsidiados, excepto en el caso de baldíos, cuya política continuó fijando un límite de adjudicación de 450 hectáreas con una serie de excepciones.

El criterio de integralidad de la reforma agraria se cumplió parcialmente, pues el sector no contaba con una institucionalidad que permitiera llevar a los beneficiarios los servicios requeridos para mantener la producción, incorporarla adecuadamente al mercado y hacer las mejoras tecnológicas requeridas para aumentar la productividad y los ingresos. Solo a partir de 1968 el gobierno de Lleras Restrepo avanzó en modernizar la institucionalidad rural, pero ello no fue garantía suficiente para lograr la integralidad de la acción estatal. Por su parte, el Incora había empezado un proceso de aprendizaje sobre el manejo de una reforma agraria integral, asunto que le llevó varios años.

La reforma se había iniciado sin el apoyo de una organización campesina de corte nacional que representara los intereses del campesinado y tuviera además una noción clara sobre el concepto de integralidad. Las organizaciones auténticamente campesinas surgidas desde los años cuarenta y durante la época de la Violencia no eran reconocidas por el Estado, pues se les consideraba subversivas al declararse muchas de ellas como grupos de autodefensa campesina. En 1967 Lleras Restrepo se apresuró a suplir ese vacío de apoyo campesino organizado, con el impulso y promoción desde el Ministerio de Agricultura de la ANUC.

Hasta el freno del proceso reformista a partir de 1971-1972 con el Pacto de Chicoral, la reforma avanzó en medio de dificultades técnicas, operativas, procedimentales, y con una orquestada oposición. Las evaluaciones realizadas por expertos de la FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en 1970, así como por el informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria de 1971 confirmaron esas dificultades[51]. Estas se acentuaron con la expedición de la Ley 1ª de 1968, que estableció la promoción y apoyo a las organizaciones en el sector rural, triplicó los recursos públicos para la reforma agraria, y ordenó que el Incora constituyera reservas indígenas. Esa ley determinó que las propiedades que mantenían los sistemas de explotación de aparceros y arrendatarios con pequeños productores serían objeto de expropiación, y estaban obligadas a declarar tal situación. Ello produjo nuevamente, como en los treinta y cuarenta, la expulsión de sus parcelas de este tipo de productores.

51 FAO-IICA, "Anotaciones preliminares para el análisis del estado de la reforma agraria en Colombia" (Bogotá, 31 de octubre de 1970). Ministerio de Agricultura, "Informe del Comité Evaluador de la reforma agraria" (Bogotá, enero de 1971).

El Comité Evaluador de 1971 afirmó claramente que "la Reforma Agraria se orientó inicialmente con el criterio principal de fomentar la producción y la productividad, antes que la redistribución del ingreso y el desarrollo social en beneficio del campesino. A esta etapa que podría llamarse desarrollista de la reforma agraria colombiana, corresponde el énfasis exagerado puesto en los distritos de riego y demás obras de desarrollo físico y tecnológico y su relativo desentendimiento de la parte social propiamente dicha del progreso [...]"[52]. Este informe llenó de razones a los opositores para poner freno al proceso reformista. Y esto se acentuó cuando la ANUC se radicalizó (1970-1974) invadiendo fincas en todo el país, especialmente en la costa Atlántica[53], ante el desespero que causaba el lento proceso de la reforma, y también por el cambio de política agraria en el gobierno conservador de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) con su plan de las Cuatro Estrategias.

El 5 de julio de 1971 la ANUC, reunida en la Villa del Rosario de Cúcuta, expidió la plataforma ideológica del movimiento campesino, y dos meses después presentó el Primer Mandato Campesino, con el lema "tierra sin patronos", donde era claro el enfrentamiento con la política gubernamental[54].

El ministro de Agricultura, Hernán Jaramillo Ocampo del Partido Conservador, presentó en agosto de 1971 un proyecto

52 Ministerio de Agricultura, *op. cit.*, p. 77.

53 Véase al respecto el trabajo de Bruce Michael y Fernando Botero Zea, "Organizaciones contemporáneas en Colombia: Un estudio de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)", *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos*, n.º 1, enero-abril de 1978. E igualmente el estudio emblemático de León Zamosc, *Los usuarios campesinos y las luchas por la tierra en los años 70* (Bogotá: Cinep, 1983). Y del mismo autor *La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia: luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), 1967-1981* (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1987).

54 *Revista Ideología y Sociedad* (Bogotá), n.º 6, julio de 1972.

de ley modificatorio de las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968; y en octubre otro sobre capitalización del sector agropecuario. Estos se convirtieron en las leyes 4ª y 5ª de 1973, que reflejaban la negociación política en Chicoral realizada en enero de 1972. El proceso reformista sufrió un duro golpe con esas normas que eran coherentes con el plan de desarrollo del gobierno de Misael Pastrana (1970-1974). La Ley 4ª de 1973 fue la primera inflexión seria del proceso reformista, la cual se iría consolidando en los años siguientes.

Con La Ley 4ª de 1973 se introdujeron nuevos criterios para definir si una propiedad estaba adecuada o inadecuadamente explotada, especialmente los niveles mínimos de productividad, y el cumplimiento de obligaciones laborales. Con ello se hacía más difícil afectar predios adecuadamente explotados, y la expropiación de tierras para la reforma agraria. Además, se agregaron algunos aspectos sociales que buscaban equilibrar la decisión de frenar la reforma agraria, dejando al Estado una acción limitada básicamente a la asignación de baldíos.

Además, la Ley 4ª estableció una renta presuntiva del 10% del valor del terreno, y del 4% para los predios dedicados a cría de ganado, la producción de leche o ambas actividades. Igualmente redujo de 10 a 3 años el tiempo para la extinción de dominio de tierras incultas.

Posteriormente se complementó con la Ley 6ª de 1975 que intentó regular de nuevo los contratos de aparcería y compañías, con un énfasis empresarial, cambiando las normas de la Ley 1ª de 1968, que trató de acabar con estas formas de explotación de la mano de obra rural. La contrarreforma estaba así diseñada y acordada políticamente.

Después del fracaso del primer intento reformista de los sesenta, se abrió paso el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en el gobierno de López Michelsen (1974-1978),

especialmente para agricultores poseedores de tierras que tenían títulos. El DRI reemplazó la reforma agraria y se convirtió en el principal programa para el sector rural durante casi 25 años[55]. Operó al lado del Incora, entidad que después del Pacto de Chicoral se dedicó a la colonización y la adjudicación de baldíos nacionales, actuando en la periferia de la frontera agropecuaria; y durante los años ochenta a la aplicación de la Ley 35 de 1982[56] expedida durante el gobierno de Belisario Betancur para agilizar la compra de tierras en zonas de conflicto y su reparto a campesinos afectados por ese fenómeno.

El período comprendido entre el acuerdo de Chicoral y la expedición de la Ley 30 de 1988 durante el gobierno de Barco es de inactividad de la reforma agraria. El proceso decayó completamente, y solo la política de negociación de paz del gobierno de Belisario Betancur volvió a reactivar acciones de redistribución de manera limitada a zonas de conflicto, y como parte de su propuesta de atacar las causas objetivas del conflicto. Para esa política se implementó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), reforzado por el gobierno de Barco a partir de 1986, junto con el programa DRI, convertido en Fondo de Cofinanciación Rural en 1987.

La intervención del Estado en la estructura de la propiedad en los años ochenta está marcada por: a) las acciones realizadas desde 1982 hasta 1988 (Plan Nacional de Rehabilitación y Ley 35 de 1982), y b) la aplicación de la Ley 30 de 1988 sobre reforma agraria del gobierno de Barco, que avanzó en

55 Ver Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Fondo DRI 1976-1996. 20 años de desarrollo rural en Colombia y sus perspectivas*, Seminario 26, 27 y 28 de junio de 1996 (Bogotá).

56 En el artículo 8° de la Ley 35 de 1982 se autoriza al gobierno para destinar recursos a programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud, y creación de empleos, en beneficio de quienes se incorporen a la vida pacífica.

la recuperación de la reforma agraria como política articulada a un programa de lucha contra la pobreza y la reconciliación entre los colombianos.

En los ochenta coexisten de manera desarticulada tres programas que actuaban descoordinados y se superponían en los territorios: el DRI, el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)[57] y la reforma agraria. En su conjunto, no resolvían el tema de fondo, que era la operación de una estructura agraria que empezó a concentrarse de nuevo, especialmente con la compra de tierras por el narcotráfico y el despojo de tierras del paramilitarismo, procesos iniciados a comienzos de los ochenta. Los tres programas no eran suficientes para contrarrestar las fuerzas opositoras a la redistribución de la propiedad, y aquellas que reforzaban la gran inequidad en el acceso a la tierra.

El movimiento campesino, dividido de manera irreconciliable desde el primer quinquenio de los setenta, siguió fragmentándose pese a algunos esfuerzos de unificación. Pero el conflicto y la acción paramilitar empezaron a darle un duro golpe con el destierro, la persecución y el asesinato de líderes campesinos, sin que el Estado tomara cartas en el asunto. Su fuerte debilitamiento, acentuado en los setenta y ochenta, hizo que los reclamos por la reforma agraria fueran languideciendo y que la protesta campesina derivara también hacia otros temas más relacionados con los derechos humanos y la insuficiencia de bienes públicos en el campo. Aunque se mantuvieron las reivindicaciones sobre la Reforma Agraria, ellas no tenían la fuerza de antes[58].

57 Plan Nacional de Rehabilitación, *Memorias del PNR 1982-1994* (Bogotá, 1994). Ver también Nancy Tirado, "El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza", *Coyuntura Social* (Fedesarrollo), mayo de 1990.

58 Carlos Salgado, *Esmeralda Prada, Campesinado y protesta social en Colombia, 1980-1995* (Bogotá: Cinep, 2000).

Con la Ley 30 de 1988 (gobierno de Barco) se intentó reactivar la Reforma Agraria, centrando la discusión en la eliminación de las trabas al proceso redistributivo que giraban alrededor de si se calificaban o no lo predios como adecuada o inadecuadamente explotados, y los parámetros utilizados para tal fin. Esta ley cogió el toro por los cuernos, y logró establecer que eran susceptibles de adquisición por negociación directa y expropiación para la Reforma Agraria todos los inmuebles rurales, un concepto incluso más amplio que el definido en la Ley 135 de 1961, que priorizaba la afectación de los predios según su grado de explotación.

Los principales logros de la Ley 30 fueron, entre otros: la adjudicación de tierras a la pareja o los cónyuges, superando el manejo patriarcal donde las adjudicaciones se hacían solo a los varones[59]; la agilización de los procedimientos y la remoción de obstáculos legales que hacían impracticable en unos casos, y difícil en otros, la aplicación de la ley; el fortalecimiento del Fondo Nacional Agrario con nuevos recursos (2,8% del total de recaudo del impuesto a las importaciones de alimentos durante 10 años fiscales subsiguientes); la concepción de la reforma como una responsabilidad de todos los organismos del Estado, siendo el Incora el coordinador; la creación del Fondo de Capacitación y Promoción Campesina con aportes del Incora; se estableció el valor del avalúo comercial para la compra de predios y su entrega en UAF a los campesinos; no se adquirirán predios que estén invadidos u ocupados de hecho, o cuya ocupación estuviere perturbada por medio de violencia; se adoptan programas regionales de reforma agraria y se mejoran

59 La legislación agraria y civil anterior a la Ley 30 de 1988 no prohibía titular tierras a las mujeres. Desde la Ley 28 de 1932 la mujer adquirió el derecho a ser propietaria de bienes y no estar sujeta a la tutela del marido sobre el particular. El artículo 36 de la Ley 30 trata el tema de una manera más comprensible y general con titulación a mayores de 16 años que sean jefes de familia, donde caben las mujeres.

las condiciones de pago de los predios adquiridos por el Incora, al establecer el pago en bonos a cinco años; y se crea el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras y Distritos de Riego bajo la administración del Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (Himat).

Esta reforma se aprueba en un contexto desventajoso, pues el Incora estaba muy desprestigiado, su eficacia estaba muy disminuida, existía un gran enredo administrativo en su operación, la corrupción había aumentado, los recursos eran precarios y el instituto presentaba una incapacidad para contrarrestar la adquisición de tierras por los nuevos actores armados, así como la reactivación de los índices de concentración de la propiedad y la intensificación del conflicto con el narcotráfico y los grupos alzados en armas que desafiaron seriamente al Estado. Sin embargo, el Incora hizo un esfuerzo que dio lugar a pensar que la Reforma Agraria volvía a su cauce original. Este esfuerzo sin embargo, quedó a mitad de camino por el cambio de la política macroeconómica hacia una apertura económica y un mayor énfasis en la globalización, lo que para muchos fue el paso del Estado interventor a un Estado facilitador que expresa en parte la idea de una política neoliberal a partir del gobierno de César Gaviria (1990-1994). La Ley 30 de 1988 hizo parte del último intento reformista en el siglo XX.

El mercado de tierras: quiebre definitivo de la Reforma Agraria

La apertura económica y las tesis neoliberales introducidas en el plan de desarrollo del gobierno de Gaviria[60] son un elemento

60 Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994* (Bogotá: DNP, 1991).

clave para explicar la nueva inflexión en el proceso de redistribución de la propiedad rural, que solo llevaba dos años operando bajo las nuevas pautas de la Ley 30 de 1988. El Estado se retira de la intervención directa en el proceso de redistribución de la propiedad, dejando más a las fuerzas del mercado la orientación de la demanda y la oferta de tierras. La Ley 160 de 1994 implementa una línea de crédito subsidiada para compra de tierras por los campesinos y pequeños productores y minifundistas, mediante una negociación directa de estos con los propietarios interesados en vender sus propiedades; el Incora hace de facilitador de la negociación. Se inicia la política de mercado de tierras, en circunstancias en que dicho mercado contiene todo tipo de imperfecciones.

Antes de la sanción de la Ley 160 de 1994, el gobierno había expedido la Ley 70 de 1993, que reconoce los derechos de las comunidades negras sobre las tierras ribereñas con base en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, lo cual llenó un vacío notorio en la legislación agraria. El reconocimiento de esos derechos fue una acción notoria del Incora en los años siguientes. Entre 1966 y 2012 se reconocieron derechos de las comunidades negras sobre 5.301.819 hectáreas. En el mismo periodo se entregaron a los pueblos indígenas derechos sobre 31.147.850 de hectáreas, según el Incoder.

La política del mercado de tierras se fundamentó tanto en el Proyecto de Cooperación Internacional del PNUD-FAO Col/91/018, como en los nuevos criterios que salieron de la tecnocracia de Planeación Nacional compatibles con la desregulación del Estado, y en parte en las recomendaciones del Banco Mundial. El proyecto de Ley 114 de 1992, convertido en Ley 160 en 1994[61], contenía los elementos básicos del propósito de

61 Ver Incora, Ministerio de Agricultura, "Proyecto COL/88/012. Plan de Mediano Plazo. Reforma Agraria 1991-1994" (borrador para discusión), Bogotá, enero de

modernizar el mercado de tierras, además de los postulados neoliberales plenamente asumidos por la tecnocracia del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Los organismos oficiales hicieron caso omiso del proceso de concentración de la propiedad desatado desde los ochenta con la irrupción del narcotráfico y el paramilitarismo (despojo de tierras y desplazamiento forzado de la población) para ampliar sus corredores estratégicos, lo que implicaba apropiarse violentamente de las tierras en el territorio respectivo. En lugar de frenar la contrarreforma agraria de hecho, como algunos la han llamado, la política de tierras la acentuó en una de las coyunturas más violentas del país, en los años ochenta y noventa, cuando se produjo el escalamiento del conflicto con la participación de las guerrillas, los paramilitares, el crimen organizado y las fuerzas militares.

En esas circunstancias críticas, el Estado prefirió crear una línea de crédito y otorgar un subsidio a la compra de tierras del 70% del valor del predio, en un proceso de negociación libre donde los campesinos definían qué compraban y a quién, con la asesoría del Incora. Se actuó bajo el supuesto de que había un mercado de tierras que operaba sin limitantes estructurales, desconociendo que los actores armados y el narcotráfico se constituían en elementos que impedían el funcionamiento de ese mercado. Los campesinos pobres al adquirir las tierras con un crédito para suplir el 30% del valor de la tierra, además del crédito para producción, se encontraron con la incapacidad de pagar esos créditos en medio de una crisis recurrente en la agricultura. Al poco tiempo esta política había fracasado.

1991. E Incora, PNUD, FAO, *Informe final del proyecto COL 88/012. Cooperación al proceso de reforma agraria, desarrollo rural y comercialización agropecuaria* (Bogotá, marzo de 1992). También PNUD-FAO, *Informe terminal del proyecto COL/91/018. Colombia, resultados y recomendaciones del Proyecto* (Bogotá, octubre de 1993).

La Ley 160 de 1994 introdujo otros elementos en la legislación, los más importantes fueron: la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural campesino; la definición de derechos de exclusión hasta dos UAF (antes era de cuatro UAF); la prohibición de acumular más de una UAF con las tierras adjudicadas por el Estado; la introducción como causal de extinción de dominio el destino de los predios a cultivos ilícitos; la creación de las Zonas de Reserva Campesina y las Zonas de Desarrollo Empresarial, entre otras. Algunas de las normas previstas en la Ley 135 de 1962 y la Ley 30 de 1988 se conservaron, pero no se aplicaron.

El Banco Mundial estaba promoviendo la política de mercado de tierras en América Latina y Suráfrica, y dio apoyo inmediato al gobierno con un proyecto piloto para instrumentalizar la operación de la nueva política. Este mostró serias dificultades para aplicar ese modelo: administrativas, normativas, de cultura, de información, de capacidad de los municipios, de debilidad de las organizaciones locales de potenciales beneficiarios, de desarticulación de las políticas del Ministerio de Agricultura, de cultura institucional en el Incora y de presencia de actores armados[62]. Así mismo, los proyectos piloto de Zonas de Reserva Campesina creados por la Ley 160 (Decreto 1777 de 1996) encontraron dificultades financieras, administrativas y de contexto para operar en zonas de intenso conflicto armado[63].

Al término de la década de los noventa, y después de una demora de casi dos años en la reglamentación de la Ley 160,

62 Ver al respecto Absalón Machado y Ruth Suárez (coords.), *El mercado de tierras en Colombia. ¿Una alternativa viable?* (Bogotá: CEGA, IICA, Tercer Mundo Editores, 1999).

63 Ver Darío Fajardo, "Las reservas campesinas. Otra experiencia en la brega por la tierra y la organización", *Revista Semillas*, n.º 30/31, diciembre 2006. Ver también César Enrique Ortiz Guerrero et al., *Zonas de reserva campesina. Aprendizaje e innovación para el desarrollo rural* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2004).

era evidente el fracaso de la política de mercado de tierras y la inclinación del Ministerio de Agricultura a privilegiar más la política de desarrollo de cadenas productivas[64]. Paralelamente, el Fondo DRI y el PNR terminaron su actuación en los noventa como víctimas del neoliberalismo, de la corrupción y del cambio de visión sobre la naturaleza del conflicto interno y la manera de afrontarlo.

La política empieza a dar un viraje hacia la atención a los desplazados por la violencia que llegaban en masa a las ciudades desde mediados de los ochenta[65]. Ese cambio hizo que se siguiera desatendiendo, en buena parte, la redistribución de la propiedad y el problema agrario en general, considerados como una de las causas primigenias del conflicto y el desplazamiento forzado. La presión internacional, de las entidades defensoras de derechos humanos y la realidad del desplazamiento masivo hicieron que esa política empezara a abrirse paso hasta la expedición de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), política que atiende los efectos y consecuencias del conflicto, mas no sus causas.

La Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios abrieron el desarrollo de una normatividad y unas políticas encaminadas a atender el problema del desplazamiento forzado por la violencia; y dieron origen a una nueva legislación de la que estaba desprovisto el país, pese a que el problema del desplazamiento forzado se inició desde los años ochenta. En la Sentencia

64 Ver Luis Arango Nieto, *Logros y frustraciones de una política agropecuaria 1998-2002* (Bogotá: Produmedios, 2003).

65 Las principales normas referentes a la atención a los desplazados y despojados de tierras se encuentran en la Ley 387 de julio de 1997, el Decreto 2562 de diciembre de 2000, el Decreto 2007 de septiembre de 2001, y los documentos Conpes 2804 de 1995, 2924 de 1997 y el 3057 de 1999. El Decreto 250 de 2005 (7 de febrero) expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y dictó otras disposiciones, en cumplimiento de las facultades conferidas en el artículo 9° de la Ley 387 de 1997.

SU-1150 de 2002, la Sala Plena de la Corte Constitucional anotó claramente que el fenómeno del desplazamiento, que no era nuevo y se había convertido en una calamidad nacional, es una tragedia política y social[66]. Con esta atención legislativa, y la que se derivará de la ley de justicia y paz a partir del año 2005 (Ley 975), se refuerza la desviación de la atención gubernamental sobre los programas de Reforma Agraria, ocupándose más de los efectos del conflicto que de sus causas, como se indicó antes.

La ACNUR evaluó la política pública para los desplazados en el período 1999-2002 y anotó:

> "En términos generales, puede afirmarse que el acceso a tierras y la seguridad de tenencia constituye el elemento más débil de la política de estabilización, que en la práctica no se ha resuelto de manera significativa el cuello de botella del acceso a tierras como factor crítico para hacer factible la localización planeada de la PID (población internamente desplazada) en zonas rurales, y que los avances en materia de seguridad de tenencia son marginales y se concentraron específicamente en las comunidades afrocolombianas que habitan en los territorios del Andén Pacífico"[67].

Ese informe indicó además que el avance más notable había sido la titulación de aproximadamente tres millones de hectáreas a los Consejos Regionales del Litoral Pacífico en los últimos cinco años, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 70 de 1994. También consideró significativo la expedición del Decreto

66 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-1150 de 2000. En Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Compilación sobre desplazamiento forzado. Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional* (Bogotá: OACNUDH, diciembre de 2001).

67 ACNUR, *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002* (Bogotá: ACNUR, octubre de 2002), pp. 129-130.

2007 de 2001 de protección de bienes patrimoniales que reglamentó el deber del Incora de llevar un registro de los bienes abandonados por la PID, y que establece como mecanismo de prevención la congelación de bienes en zonas en riesgo de desplazamiento, y ya afectadas por este. Además, el decreto regula el programa dirigido a recibir tierras de población desplazada a cambio de otros predios, asunto que había sido contemplado en el Conpes 3057 de 1999.

La Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional declaró "un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado"[68]. Y solicita a las entidades respectivas verificar la magnitud de esa discordancia y elaborar un plan de acción para superarla en unos plazos perentorios. Este pronunciamiento de la corte dio lugar al desarrollo de una serie de sentencias que abogan por la defensa de los derechos de las víctimas, y obligan al Estado a destinar esfuerzos y recursos para la reparación y no repetición de los hechos.

68 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

El último fiasco de la política de tierras: creación del Incoder y expedición de la ley uribista de desarrollo rural

Empezando el primer gobierno de Uribe Vélez, la Ley 790 de 2002 le confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear las entidades u organismos requeridos para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar. Y dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, el Gobierno Nacional ordenó la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), razón por la cual se hizo necesario crear una entidad de desarrollo agropecuario y rural que cumpliera con los objetivos de las entidades suprimidas. La supresión y liquidación del Incora se hizo mediante el Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003.

Para sustituir el Incora y demás entidades liquidadas dedicadas al desarrollo rural, el gobierno creó el Incoder mediante el Decreto 1300 de 2003, como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera.

El Incoder fue mal diseñado, pues el gobierno se limitó a agregar en las diferentes subgerencias las funciones que antes desempeñaban las entidades suprimidas (Incora, Fondo DRI, INPA, INAT), trasladando algunos de los funcionarios de esas entidades a las subgerencias creadas. No hubo cambios en la cultura institucional y las nuevas instancias técnicas no contaron con nuevo personal capacitado, ni con mecanismos internos

de coordinación y programación para darle una integralidad a la acción pública en desarrollo rural. Al Incoder se le asignaron muchas funciones (reforma agraria y desarrollo rural) sin tener la capacidad técnica ni los recursos requeridos para desempeñarlas.

Continuó acentuándose la idea de que la reforma agraria era un asunto del pasado, de que el mercado de tierras era la opción para los campesinos, y de que lo importante ahora era la búsqueda de la competitividad, la eficiencia, la modernización agraria y la mayor participación en los mercados internacionales, con un discurso sobre la equidad que era un adorno en los enunciados de los planes de desarrollo. Toda esa política quedó consignada en el Plan de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010 (reelección de Uribe).

Con la fusión de las cuatro entidades de desarrollo rural en el Incoder y la supresión del Incora, se acentuó y consolidó el proceso de des-institucionalización de lo público en el sector rural. Durante los dos gobiernos de Uribe Vélez, ese proceso se hizo muy evidente y las posibilidades de la Reforma Agraria quedaron política y administrativamente enterradas. Se hizo claro que la estructura agraria se había convertido en un inamovible de la política agraria.

Es un periodo en que el desarrollo rural gira alrededor de las cadenas productivas, los productos, los acuerdos regionales de competitividad, los proyectos empresariales rurales y los esquemas de asociación o alianzas del sector empresarial con los demás productores. En efecto, una iniciativa que había emprendido el Banco Mundial hacia 1997 para apoyar un proyecto piloto de mercado de tierras con el Incora se transformó, primero en el gobierno de Uribe y antes en el de Pastrana, en las denominadas alianzas productivas. Se abandonó la idea inicial de desarrollar el mercado de tierras, aunque los

gobiernos continuaron con la política de otorgar subsidios a los campesinos para la compra de ese activo productivo. El plan propone para los pequeños productores la microempresa rural y la reconversión productiva con productos de alto valor, complementada con el fomento de la seguridad alimentaria, antes que la distribución de la propiedad rural para que se conviertan en propietarios con capacidad competitiva[69].

La Ley 812 de 2003 que aprobó el Plan de Desarrollo (2003-2006) introdujo cambios en la legislación sobre Reforma Agraria y estableció como estrategia la focalización y la planificación regional del proceso. El artículo 24 estableció un subsidio integral para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de Reforma Agraria (modifica el artículo 20 de la Ley 160 de 1994). El monto del subsidio incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias y sería hasta el 100%, en lugar del 70% que preveía la Ley 160. El subsidio se otorgará siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad.

Los beneficiarios del subsidio deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinen sus compromisos y responsabilidades durante un período no inferior al definido en el proyecto productivo, y en ningún caso menor de cinco años (artículo 26). El articulado de la ley del plan deja ver claramente que se impone una sola vía de desarrollo

69 No puede pasar desapercibido que, a fines de los años noventa y durante la década siguiente, cambia la terminología oficial. En lugar de campesinos y minifundistas, se habla de pequeños productores, a los que se busca convertir en empresarios de la mano de los inversionistas del campo, especialmente de las grandes empresas. El primer Plan de Desarrollo de Uribe Vélez consideraba esa opción para los campesinos, pues dice que lo importante no es la tenencia de la tierra sino "su incorporación a una actividad productiva, estable y equitativa".

con los recursos públicos: la empresarial y la agricultura de contrato[70].

La Ley 1151 de 2007 que aprueba el Plan de Desarrollo de la segunda administración de Uribe (2006-2010) modifica lo relacionado con el subsidio y el mercado de tierras, así como las competencias de adquisición directa de tierras por Incoder. Se insiste en generar capacidades de los campesinos para generar ingresos. Y ello se logrará mediante el fortalecimiento de los niveles de empresarización de los pequeños campesinos (Pademer y segunda fase del proyecto de Alianzas Productivas), la promoción de la agroindustria y el turismo rural, así como el desarrollo de microfinanzas rurales. Los programas del Ministerio de Agricultura se centran en esos aspectos, y el ministerio, en lugar del Incoder, asume su manejo.

En ordenamiento social de la propiedad se propone el acceso a la tierra para mejorar la capacidad productiva de los campesinos a través de la adjudicación de tierras provenientes de procesos de extinción de dominio, la titulación de baldíos, el subsidio integral de tierras y la defensa de la propiedad pública y la clarificación de los derechos de propiedad colectiva[71]. La política de intervención directa del Estado para modificar la tenencia de la tierra había quedado claramente relegada.

Ese segundo plan propone que el Incoder evolucione hacia una entidad promotora del desarrollo rural, dedicado a la cofinanciación y viabilización de propuestas originadas desde el sector privado, que coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Es decir, las iniciativas del desarrollo

70 El Decreto 1250 de abril de 2004 reglamentó la Ley 812 de 2003 y la Ley 160 de 1994 en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de reforma agraria, y se constituye hasta el presente en el estatuto más claro de promoción del mercado de tierras bajo los postulados del plan de desarrollo.

71 Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: Desarrollo para todos, tomo I* (Bogotá: DNP, 2007), p. 220.

rural se ponen en cabeza de los privados en lugar del Estado: se busca privatizarlas.

La Ley 1151 de 2007 modificó con su artículo 26 las disposiciones de los artículos 20 y 21 de la Ley 160 de 1994, al establecer el subsidio de compra de tierras hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros del proyecto productivo, y estableció el sistema de las convocatorias públicas (libre concurrencia) para el otorgamiento de subsidios.

Tres años después de creado el Incoder se hizo evidente su inoperancia, los escándalos de corrupción a raíz de la parapolítica, y la falta de credibilidad y confianza de los ciudadanos y del sector rural en dicha entidad. Entonces se presentó el Proyecto de Ley 30 de 2006, justificado por la ineficacia de ese organismo, la necesidad de reorganizarlo y de reestructurar la normatividad sobre tierras. El proyecto buscaba cambiar toda la legislación agraria pero la exposición de motivos era muy pobre. Algunos analistas han coincidido en que este proyecto, tal como lo presentó el Ministerio de Agricultura, dejaba resquicios para legalizar las tierras ilegalmente apropiadas por parte de paramilitares, narcotraficantes y otros actores sociales. Al establecer la figura de la prescripción adquisitiva de dominio para predios no explotados por su dueño en el término de cinco años, muchos tuvieron esa sospecha.

Si bien la prescripción ya existía desde la Ley 200 de 1936, la situación en que se aplicaría era muy diferente a cuando se estableció originalmente. El contexto del conflicto se prestaba para artimañas de los señores de la guerra y de grandes propietarios y algunos sectores de las élites (empresas y personas) para apoderarse de tierras abandonadas por campesinos, pequeños y medianos propietarios que salieron del campo desplazados por la violencia. Una cosa era la norma, otra el contexto en que se aplicaba.

Entre otros, el Procurador General de la Nación, en una carta el Ministro de Agricultura fechada en octubre de 2006, dejó ver su preocupación por diversos aspectos del proyecto[72]. Y desde otras perspectivas, el proyecto llevaba implícita una concepción muy restringida del desarrollo rural, al asimilarlo prácticamente al desarrollo empresarial y a un problema administrativo, que además se centraba en una obsesión por la tierra y su uso[73], dejando de lado aspectos sustantivos del desarrollo rural.

Con la aprobación de la Ley 1152 de 2007, que terminó el proyecto de desarrollo rural presentado en el 2006, y la Ley de Agro Ingreso Seguro (AIS, Ley 1133/07) se confirmó el cierre de la política de redistribución de tierras en Colombia y cualquier intento de realizar una reforma agraria. La Ley 1152 fue declarada inconstitucional por la Corte[74], y esto sumió en un olvido total las apuestas por el desarrollo rural que estaban en manos del desprestigiado Incoder.

La política agraria giró hacia el otorgamiento de subsidios que ya venían operando desde el Ministerio de Agricultura a manos sueltas, y hacia la proliferación de pequeños proyectos que no tenían ninguna incidencia en la solución de los problemas básicos del sector agropecuario. Se atendían demandas puntuales con un sentido clientelista y casuístico, que derivaba en un desperdicio enorme de recursos públicos. En la práctica, esto propició la concentración de recursos en manos de los más capacitados para acceder a ellos, como fue el caso del programa

72 Ver también, Carlos Salgado, "Análisis crítico del proyecto de ley de desarrollo rural en Colombia", *Revista Semillas*, diciembre de 2006.

73 Carlos Salgado, *op. cit.*

74 La Ley 1152 (estatuto de desarrollo rural) fue declarada inexequible el 18 de marzo de 2009 por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-175 de 2009, por no realizar en la forma debida la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Agro Ingreso Seguro (AIS)[75], que terminó en escándalos y judicializaciones de funcionarios públicos y agentes privados. En efecto más tarde se presentó la fuga clandestina del país de uno de los exministros de Agricultura de la administración Uribe quien se negó a atender los requerimientos de la justicia por la aplicación del programa AIS, alegando falta de garantías y persecución política. Y después fue judicializado un miembro de una reconocida familia samaria por haber incurrido en hechos dolosos en el uso del programa AIS.

75 Este programa también benefició a campesinos y organizaciones que tuvieron la visión de presentar sus propuestas avaladas por algunas gobernaciones y las que hicieron una buena gestión con el apoyo a la elaboración de las propuestas de proyectos, como ocurrió en el caso de Nariño y Antioquia, entre otros.

Capítulo III

La búsqueda de una nueva ruta: política de tierras en el gobierno de Santos (2010-2016)

Continuidad y cambios en la política de tierras

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), correspondiente al primer gobierno de Santos, modificó aspectos referentes al mercado y el subsidio de tierras y el régimen de baldíos y la UAF, para facilitar la apropiación directa de tierras fiscales de la Nación por parte de empresas nacionales y extranjeras. El artículo 60 y 62 de la ley autoriza entregar baldíos a empresas mediante contratos (arriendo, *leasing*, concesiones y otras modalidades), "aun cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficie que excedan a las fijadas para las Unidades Agrícolas Familiares UAF [...] siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal". Esta norma de acumulación de UAF iba en contra de los artículos 60 y 64 de la Constitución y de la Ley 160 de 1994; por ello la Corte Constitucional declaró inexequibles los artículos 60, 61 y 62 que habían sido demandados por representantes de algunos grupos políticos y organizaciones sociales.

El plan contempló también otros aspectos. El artículo 63 ratificó la política de subsidio integral de Reforma Agraria para compra de tierras (hasta el 100% del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo), según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y otorgado por una sola vez y mediante la libre concurrencia. También la Ley 1450 en su artículo 67 recuperó, o por lo menos enunció, las políticas de desarrollo rural que se habían desvalorizado en los gobiernos anteriores, dando esa responsabilidad al DNP y al MADR.

Después del fracasado estatuto de desarrollo rural del gobierno de Uribe, el primer gobierno de Santos intentó posicionar de nuevo el tema con un proyecto de ley de desarrollo rural que era complementario a la Ley de Víctimas[76]. Desafortunadamente, el proyecto no alcanzó a presentarse a las sesiones del Congreso, pues la consulta previa a campesinos y comunidades indígenas y afrodescendientes se enredó por falta de una reglamentación, mientras avanzaban las conversaciones con las FARC en La Habana. Una vez divulgado el Acuerdo Agrario logrado con las FARC el 21 de junio de 2013, el gobierno perdió interés en seguir con esa iniciativa, ya retrasada por la consulta previa. En general, la propuesta se enmarcaba en la concepción de un desarrollo rural con enfoque territorial, aunque

76 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural* (Bogotá, 2012). Una visión más amplia de los contenidos y alcances del proyecto de ley de desarrollo, que fue impulsado por el ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo, se encuentra en su libro *Política integral de tierras. Un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria* (Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011); también en la publicación de Juan Camilo Restrepo y Andrés Bernal, *La cuestión agraria en Colombia. Tierras y posconflicto en Colombia* (Bogotá: Penguim Randon House, 2014).

no contenía todos los instrumentos necesarios para llevarlo adelante, ni la institucionalidad apropiada para ello[77].

En el primer gobierno de Santos (2010-2014) la política de tierras se centró en la restitución de tierras a los desplazados por la violencia (aplicación de la Ley de Víctimas), la formalización de la propiedad y la continuidad del mecanismo del mercado subsidiado de tierras por convocatorias públicas; el saneamiento del Incoder, mas no su modernización y reestructuración, como las circunstancias lo exigían[78]. El gobierno de Santos, tanto en su primera administración y hasta la mitad de la segunda (diciembre de 2015), mantuvo ese instituto pese a los diversos clamores para que se reestructurara o trasformara en otra entidad. Esto puede explicarse porque la política de Reforma Agraria y Desarrollo Rural no había logrado despegarse de la tendencia a desaparecer que traía desde los años noventa.

En este recuento no puede pasar desapercibida la Ley de Víctimas del gobierno de Santos (Ley 1448 de 2011) por su incidencia en el proceso de restitución de tierras a los despojados y desplazados del campo por el conflicto armado. La ley se fundamenta en dos consideraciones que rompieron las tendencias de las políticas consolidadas durante los dos gobiernos de Uribe: el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno, y la existencia de víctimas y desplazados por la violencia, además de la responsabilidad del Estado de atender sus reclamos. De paso, ese reconocimiento dejaba en firme la hipótesis de la relación tierra-conflicto tan proclamada por los

77 Ver los principales aspectos del proyecto y la Ley de Víctimas en Juan Camilo Restrepo Salazar, *op. cit.*, y en Juan Camilo Restrepo y Andrés Bernal, *op. cit.*

78 El Incoder había caído antes del gobierno de Santos en corrupción, cooptación por actores ilegales en las regiones, e incapacidad institucional para adelantar acciones de desarrollo rural y de reforma agraria, a lo que se sumaba la falta de credibilidad entre los pobladores rurales y gremios del sector.

académicos y varias organizaciones sociales, pero tan despreciada en la institucionalidad colombiana, en la clase política y en muchos sectores de la sociedad. El gobierno de Uribe se opuso rotundamente a la expedición de una ley que avanzara en la reparación integral de las víctimas, alegando la falta de recursos fiscales para el pago de las indemnizaciones, y otras razones de tipo político.

La restitución de tierras y la Ley de Víctimas son una apuesta audaz del gobierno de Santos, pues abren un espacio que estaba cerrado: la discusión pública sobre el problema de tierras, la posibilidad de volver a diseñar una política integral de tierras y de desarrollo rural, además de visibilizar el despojo de tierras, que se mantenía por fuera de la discusión de la política pública. Esa audacia se valoriza, pues se hace en medio del conflicto armado y abre las puertas de una justicia transicional.

La Ley de Víctimas avanza en el diseño de una institucionalidad que el país no había construido, generándole al Estado un reto enorme para diseñarla y administrarla. Son varios los aspectos que deben resaltarse, entre otros: la creación de una unidad administrativa especial para la atención y reparación integral de las víctimas; la creación del registro de tierras despojadas y abandonadas como instrumento de la restitución; la creación de la unidad administrativa especial de gestión de restitución (Unidad de Restitución de Tierras) adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (artículo 103); la creación del Centro de Memoria Histórica como establecimiento público adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia[79], y el Museo de Memoria Histórica (artículo 148), y Comités

79 El Centro de Memoria Histórica asumió los trabajos de investigación que se había iniciado en el gobierno anterior en la Comisión Nacional de Reparación y Restitución (CNRR). Hasta el año 2014 el centro había publicado con base en los trabajos iniciados antes, más de 20 libros y otros informes, y había presentado una primera síntesis de ellos en el libro *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra*

Territoriales de Justicia Transicional para elaborar planes de acción para las víctimas. Además, la carga de la prueba en el proceso de restitución recae en el victimario y no en la víctima, como antes.

La ley además definió la necesidad del Estado de presentar un proyecto de ley de desarrollo rural, reestructurar el Incoder y fortalecer el Ministerio de Agricultura, además de modernizar el catastro rural. Todo ello implica un cambio notorio en la política estatal sobre el tema de tierras, en tanto por lo menos se enuncia.

Lo mismo puede decirse de la creación del establecimiento público denominado UPRA. Esta unidad fue creada mediante el Decreto 4145 del 3 de noviembre de 2011 en uso de facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo para modificar la estructura de la administración pública (artículo 18 de la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011). Así, se suplieron en parte las debilidades institucionales del sector en el proceso de planificación del uso del suelo rural, el riego y el desarrollo rural. "Para ello la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias".

También a fines del primer gobierno de Santos se hizo un cambio en la estructura del Ministerio de Agricultura al crear el Viceministerio de Desarrollo Rural, al lado del Viceministerio de Asuntos Agropecuarios, encargado este de todos los aspectos productivos y de competitividad, a través de las cadenas productivas, la financiación y los asuntos tecnológicos (Decreto 1985 del 12 de septiembre de 2013). Con esta reforma se abrió

y Dignidad. Informe general a cargo del Grupo de Memoria Histórica (Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, DPS, 2013).

espacio al desarrollo rural, en consonancia con las expectativas de un posconflicto, los paros agrarios y el Pacto Agrario. Igualmente, el reclamo de las organizaciones rurales al gobierno por la carencia de una política de desarrollo rural se había hecho sentir en el Foro Agrario Nacional que coordinó el PNUD y la Universidad Nacional, a solicitud de los negociadores del proceso de paz en La Habana[80]. La creación del viceministerio señalado fue una respuesta a esos clamores.

El Viceministerio de Desarrollo Rural tiene como objetivo general "Proponer e implementar las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial, en la gestión de los bienes públicos rurales, desarrollo de capacidades productivas y generación de ingresos, ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo".

El Plan de Desarrollo 2014-2018[81]

En el plan de desarrollo del segundo periodo del presidente Santos se introdujeron algunas modificaciones a la Ley 160 de 1994 y se anunciaron reformas institucionales relacionadas con la administración de las tierras y el desarrollo rural y agropecuario. Entre las principales se encuentran:

a. El artículo 101 modifica el 20 de la Ley 160 de 1994, al mantener el subsidio integral a la Reforma Agraria hasta el 100% del valor de la tierra y/o los requerimientos financieros para el proyecto productivo, equivalente al valor de una UAF, y se conserva el sistema de libre concurrencia

80 PNUD y Universidad Nacional, *Foro Política de Desarrollo Agrario Integral* (enfoque territorial), diciembre de 2012, Bogotá.

81 Ley 1753 del 9 de junio de 2015, que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

focalizándolo para zonas seleccionadas en el marco de intervenciones integrales. Con ello se evita la gran dispersión de este subsidio.

b. El artículo 102 introduce modificaciones sobre la administración de tierras de la nación (artículo 76 de la Ley 160), al constituir reservas de baldíos para establecer un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, solo para trabajadores agrarios de escasos recursos de forma individual o asociativa. Este régimen también se aplica a tierras que adquieran la condición de baldíos adjudicables resultantes de la sustracción de zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, cuando tengan vocación agrícola y forestal. Esta figura de alguna manera estaba relacionada con una propuesta del plan, que no fue incluida en la ley, de promover la acumulación de UAF provenientes de baldíos otorgados en calidad de arriendo a largo plazo, siempre que se realizara una alianza con campesinos para la explotación de las tierras, en las denominadas Zidres (Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social), y cuyo proyecto de ley cursaba en el Senado.

c. El artículo 103 indica que se financiará y gestionará de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada a trabajadores que tengan la calidad de poseedores, respetando la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión y saneamiento, prevista en la Ley 1561 de 2012[82].

82 Esta ley establece en el artículos 3° que "Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o por quien cumpla las respectivas funciones. Para efectos de la presente ley, también se entenderá por posesión material sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda

d. Se crea el catastro multipropósito (artículo 104) para contribuir con información predial a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, fortalecer los fiscos locales, y contribuir al ordenamiento territorial y a la planificación socioeconómica. El IGAC continuará con la conformación y actualización del catastro mediante el levantamiento por barrido predial masivo en municipios y zonas priorizadas. El gobierno reglamentará la implementación de un Sistema Nacional de Gestión de Tierras cuya base la constituirá el catastro multipropósito, el registro de la propiedad y el ordenamiento territorial. El documento Conpes 3859 de 2016 estableció las pautas para la elaboración del ese catastro.
e. Se autoriza la rectificación administrativa de áreas y linderos cuando ellas no coincidan con la base de datos y/o el registro público de la propiedad. Esta función podrá hacerla el registrador de instrumentos públicos, sin requerir orden judicial, cuando los involucrados manifiestan pleno acuerdo y no se afectan otros derechos (artículo 105).
f. Se otorgan facultades extraordinarias al ejecutivo por seis meses para introducir cambios en la institucionalidad relacionada con el tema de tierras y el desarrollo rural y agropecuario. En especial, la creación de una instancia que maneje todo el tema de tierras y otra el desarrollo rural, con lo cual se eliminaría el Incoder, dividiéndolo en dos nuevos entes sectoriales, medida que se comenta más adelante.

Como se ve, toda la política sigue girando alrededor de los baldíos, el catastro, la formalización de la propiedad, la necesidad

rural y la conservación ambiental, certificada por la autoridad competente". La ley establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y dicta otras disposiciones.

de introducir reformas institucionales y la restitución de tierras a los despojados. La acumulación de baldíos en manos de empresas nacionales y extranjeras se convirtió en una obsesión de la política gubernamental, pues se consideraba que en regiones como la altillanura era la única manera de incorporar tierras a la producción por parte de las empresas con capacidad de hacer inversiones que los colonos y campesinos no podían realizar. El tema fue objeto de un debate intenso en el Congreso cuando el gobierno presentó varias iniciativas que generaron muchas sospechas, pues los opositores consideraron que se buscaba legalizar la apropiación indebida de baldíos en manos de empresas nacionales e internacionales que habían invertido en la altillanura, comprando predios asignados como baldíos a través de empresas fachada para luego globalizarlas en grandes predios[83].

La Ley Zidres

Ese interés del gobierno de Santos por asignar baldíos a grandes empresas tiene dos antecedentes. 1) En el segundo gobierno de Uribe Vélez, su ministro de Agricultura presentó una propuesta de entregar las tierras de Carimagua a una gran empresa que pudiera explotarlas, con el argumento de que los campesinos

83 Como lo indica *La Silla Rural* en "Vía libre al acaparamiento: un nuevo intento de legalizar la acumulación irregular de baldíos". Al menos en cinco ocasiones el gobierno de Santos ha intentado sin éxito cambiar la ley con el propósito de eliminar los límites a la concentración de la tierra. Primero en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, luego en un proyecto de ley de inversión extranjera y en tres proyectos de ley tramitados (conocidos como Urrutia, Lizarralde y proyecto de ley 133) que no prosperaron. El último intento fue el Proyecto de Ley 223, convertido en la denominada Ley Zidres. Ver también Contraloría General de la República, "Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura colombiana", Informe de Actuación Especial (ACES), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder (Bogotá, febrero de 2014).

y colonos no tenían la capacidad de hacerlo ni de asumir las inversiones requeridas, invitándolos a un asocio con ellos. En un principio se había acordado entregar esas tierras a campesinos desplazados por la violencia. 2) El gobierno aprobó un documento Conpes en el 2014 que fija pautas para las inversiones en la región de la Orinoquia, y para facilitar el acceso a los baldíos de parte de empresarios e inversionistas.

La propuesta sobre Carimagua generó un gran debate[84], que dio origen a la creación de una comisión de alto nivel para que de manera independiente evaluara la destinación de las tierras y de las instalaciones de Carimagua. La Comisión presentó su informe al ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias, quien archivó las recomendaciones, pues no coincidían con las propuestas del gobierno de Uribe de entregar esas tierras a los empresarios para que las explotaran en alianzas con los campesinos. Esa era la idea para todo el desarrollo de la Orinoquia. Los comisionados propusieron esencialmente:

a. Cualquier decisión sobre esas tierras deben enmarcarse en un plan de desarrollo para la Orinoquia, donde la investigación debe ser el epicentro de la ocupación del territorio, con la prioridad de construir infraestructura de transporte alrededor de las vías de agua (río Meta y Orinoco) y la salida a los mercados internacionales. Ello exige una política integral de asentamientos humanos con un modelo de producción sostenible desde el punto de vista financiero, ambiental y social, y de manera inclusiva que involucre a las comunidades indígenas y los desplazados allí ubicados. Hasta tanto no exista ese plan, debe suspenderse la adjudicación de baldíos.

84 Entre otros ver el documento publicado por la senadora Cecilia López "Carimagua, un modelo desplazador" (Bogotá, julio de 2008).

b. El Centro de Investigación de Carimagua debe destinarse a la investigación, producción y conformación de un polo de desarrollo con cultivos promisorios. Allí debe enseñarse en concreto: "cómo se hace el desarrollo". Ello debe hacerse con un modelo de emprendimiento productivo que "busca que se garantice el equilibrio entre campesinos organizados y agroempresarios", con participación mutua y activa en el desarrollo de proyectos y el reparto de beneficios, con acompañamiento del Estado y la incorporación de esquemas asociativos, de preferencia cooperativas.
c. "El punto central de la estrategia propuesta es avanzar hacia una política pública rural que más allá de la reforma de la tenencia de la tierra apunte a estructurar el ámbito rural". Se sugiere un Conpes para el mundo rural y regiones de administración y planificación, además de un instituto nacional de tierras. También se recomienda revisar el Estatuto de Desarrollo Rural aprobado recientemente, para enfatizar el carácter estratégico de la tierra ligada al agua.
d. Prevén que con organización y capacitación los campesinos se trasformen en pequeños empresarios o campesinos empresarios.
e. Hacen una crítica a la política de desarrollo rural en la que "[han] predominado y siguen predominando los enfoques y los proyectos puntuales sin continuidad ni coherencia, privados de hacer parte de una estrategia de dimensión y perspectiva nacional" (p. 5). Por eso reclaman una política de ruralidad y desarrollo rural, la cual se centraría en los ejes de justicia, seguridad, suministro de servicios públicos y sociales y dotación de infraestructura. La política debe incorporar, además de los componentes económicos, ambientales y sociales, lo cultural, lo político y lo espacial.

f. El asocio campesinos-empresarios se sugiere a través de las alianzas productivas. Las organizaciones campesinas serían las poseedoras de la tierra (sea en propiedad o usufructo hasta por cincuenta años). La tierra para cultivo, o los cultivos comerciales, la trabaja la asociación en común y proindiviso. Los empresarios aportarían tecnología, experiencia, conocimientos, capacidad empresarial y de organización, y los aportes que se establezcan. Empresarios y campesinos establecerían una sociedad anónima; el gobierno les suministra a los campesinos las tierras y a los empresarios los estímulos y el apoyo de las entidades públicas que serían árbitros para dirimir conflictos. La composición accionaria sería para los empresarios de 50% más un voto. Cuando el proyecto alcance la maduración financiera, la tierra se podría trasferir a la organización campesina.

Como se ve, las recomendaciones de los comisionados estaban condenadas al olvido por el gobierno de Uribe, pues no solo criticaban el estilo de políticas adelantadas, y la carencia de una política integral de desarrollo rural, sino que rechazan la idea de entregar Carimagua a un gran empresario abandonando la idea original de ser un Centro de Investigación para la Orinoquia; además planteaban un modelo de asocio, empresarios-campesinos, diferente al que el ministro quería imponer.

Pero durante esos años varias empresas nacionales e internacionales realizaron inversiones en la altillanura con un procedimiento que les permitió acumular UAF de baldíos ya asignados[85], lo cual era ilegal a la luz de las disposiciones de la

85 Para acumular UAF burlando la norma de la Ley 160 de 1994, los empresarios crearon sociedades (SAS) que compraban las tierras o mejoras asignadas como baldíos a campesinos, y luego englobaban los predios bajo la dirección de una única empresa o un proyecto de inversión (acumulaban UAF).

Ley 160 de 1994 (era ilegal acumular UAF en baldíos después de 1994). Igualmente, el primer plan de desarrollo del gobierno de Santos fue demandado en ese aspecto, como ya se comentó, frenando ese tipo de inversiones. El interés gubernamental fue destrabar esas inversiones, y de allí surgió la idea de las Zidres en el segundo gobierno de Santos.

El segundo antecedente de las Zidres fue el Conpes 3797 de 2014[86] sobre la altillanura. Como señala la síntesis del documento, se establecen "los lineamientos de política pública para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura. Fase I. Su propósito es crear las condiciones sociales y económicas para un desarrollo incluyente y sostenible de la altillanura, basado en la construcción de un modelo de región a partir de: i) equipar a la región de infraestructura y servicios sociales para el desarrollo; ii) ordenar el territorio de una manera armónica y acorde a la vocación de la región; iii) generar condiciones que incentiven la inversión para aprovechar el potencial agropecuario y agroindustrial de la región; iv) ampliar las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo regional".

El Conpes recomienda el polémico asocio campesinos-empresarios y dice: "En este orden de ideas, se promoverán en la altillanura las alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores para garantizar economías de escala en la compra de insumos, mayor y mejor acceso a información de mercados, tecnología, asistencia técnica, agregación de valor y comercialización de los productos de los pequeños, así como su acceso a la propiedad sobre la tierra".

"Así mismo, el Gobierno Nacional promoverá el aprovechamiento de los baldíos que se encuentran en la zona a través de un nuevo modelo de administración de baldíos y acceso a la

86 DNP, *Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura, Fase I*, Documento Conpes 3797 (Bogotá, 12 de enero de 2014).

tierra. Este nuevo modelo deberá apuntar a cerrar la frontera agrícola, entregar a pequeños productores la propiedad de los baldíos de mejor calidad para desarrollar en ellos proyectos rentables y sostenibles con enfoque territorial, y aquellos baldíos de menor calidad podrán ser aprovechados mediante contratos de arrendamientos, concesión u otras modalidades que no impliquen transferencia de la propiedad, a los productores, las asociaciones, cooperativas o empresas agropecuarias que aseguren la aplicación de sistemas productivos sustentables conforme a las políticas que para el efecto determine el Gobierno Nacional"[87]. Es claro que la Ley Zidres se enmarca en estos lineamientos del Conpes de usar las alianzas productivas con pequeños productores.

El gobierno insistió con dos proyectos que debieron retirarse, y finalmente se elaboró el que dio origen a la Ley 1776 de 2016, creadora de las denominadas Zidres, o Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social. Esta ley fue nuevamente demandada por violar artículos de la Constitución[88].

Las Zidres quedan limitadas a sitios aislados de los centros urbanos que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas, con una baja densidad poblacional y altos índices de pobreza, y carezcan de infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos. Básicamente para los territorios de la Orinoquia colombiana.

La Ley 1776 le fija a las Zidres objetivos múltiples, dando a entender que promoverán el desarrollo rural integral del territorio donde se ubiquen, la industrialización de la agricultura,

87 *Ibid.*, p. 74.

88 Al momento de escribir este texto se presentó la demanda ante la Corte Constitucional, que a comienzos del 2017 declaró exequible la Ley 1776, con algunas reservas.

la creación de una agricultura familiar productora de alimentos, la generación de Zonas Francas Agroindustriales, el desarrollo tecnológico y de infraestructura, la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, etc. Esta multiplicidad de objetivos puede convertirse en un obstáculo al desarrollo de proyectos empresariales en la medida en que los inversionistas no estén interesados en todos los objetivos previstos por la ley.

Según los opositores a la ley, esta les quita autonomía a los campesinos y colonos pues quedan sometidos a las decisiones de las empresas y terminan convertidos en sus obreros o empleados, y además impide que se cumplan los artículos de la Constitución que garantizan el acceso a la tierra a los campesinos carentes de ella, o que la tienen de manera insuficiente. Conceptos que sería necesario analizar a la luz de las tendencias de los modelos de desarrollo rural alternativos. Cabe señalar que la Misión Rural (2015) fue partidaria de esta figura para la explotación de baldíos en asocio con campesinos. Sin embargo, no todos los miembros del Consejo Directivo compartían ese criterio; por ejemplo, Alejandro Reyes va más allá y plantea que sean solo los empresarios los que se encarguen de desarrollar esas zonas, pues hacerlo conjuntamente es hacer un case entre el zorro y la gallina[89]. Los aspectos más relevantes de la ley se pueden sintetizar así:

a. Esas zonas "auspiciarán las actividades productivas rurales basadas en el capital social y sistemas de producción familiar respaldados en estrategias de sostenibilidad y convivencia de las unidades familiares".

89 Los argumentos de Alejandro Reyes están consignados en su libro *La reforma rural para la paz* (Bogotá: Penguin Random House, 2016), especialmente en los capítulos 3 y 4.

b. Se consideran de utilidad pública e interés social, excepto para efectos de expropiación.
c. Quienes decidan establecer esas zonas deben inscribir el proyecto, sea individual o asociativo, ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y cumplir una serie de requisitos. Los proyectos deben garantizar que no se afecte la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentaria.
d. "No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las Zidres, las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorceavo del artículo 72 de la mencionada ley".
e. Se crea un Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres que el gobierno reglamentará y será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "El Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (Consea) que opera a nivel departamental será la instancia de coordinación de las prioridades y de concertación entre las autoridades, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas y privadas para los proyectos Zidres". La UPRA será la entidad encargada de elaborar el Plan de Desarrollo Rural Integral de las Zidres.
f. Los proyectos Zidres recibirán una serie de estímulos a incentivos que se otorgarían solo a los proyectos asociativos, siempre y cuando integren como asociados al pequeño o al mediano productor (artículo 7°), solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación.
g. El Estado les da garantías a los inversionistas de que no "modificará los contratos celebrados o que se celebren,

excepto en los casos específicos acordados con el inversionista y en eventos excepcionales determinados por circunstancias imprevistas o de fuerza mayor". Además, se indica que si se cambia la legislación "se dejarán a salvo los derechos adquiridos por los inversionistas con fundamento en la legislación vigente en el momento de suscribir los convenios y contratos que dieron lugar a la inversión, sin perjuicio de que puedan acogerse a todo lo que les sea favorable en la nueva ley". Es decir, se aplica el principio de la "confianza inversionista" con el que tanto alardeó el gobierno de Uribe Vélez.
h. "Los organismos o entidades oficiales competentes en el respectivo sector de inversión podrán participar en la cofinanciación de los planes, programas y proyectos de desarrollo rural en las Zidres.
i. "Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3° de esta ley. En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor" (artículo 13).
j. Se introduce el derecho real de superficie: "Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real

de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Los contratos de derecho real de superficie no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos" (parágrafo 1°, artículo 13).

k. Se pueden aportar predios a los proyectos Zidres: en las Zidres, el ejecutor del proyecto aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá: arrendar, utilizar, explotar, adquirir, recibir en aporte predios obtenidos lícitamente o asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo.

l. Garantías a los pequeños productores: "Además de los requisitos generales previstos en el artículo 30, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante" (artículo 17).

m. Para la delimitación de las Zidres será indiferente que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública. Es decir las Zidres no son solo para los baldíos, un privado puede aportar tierras al proyecto.

n. Se crea el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión, FDREI, como una cuenta especial del Incoder, o quien haga sus veces, cuyos recursos están constituidos por los ingresos obtenidos de los contratos a que hace referencia la Ley (artículo 22). "Los recursos del Fondo serán invertidos preferencialmente en la adquisición de tierras para campesinos y trabajadores agrarios susceptibles de ser adjudicatarios, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 160 de 1994, por fuera de las Zidres y obligatoriamente en el sector agropecuario".

o. El sector empresarial vinculado a las Zidres y el Gobierno Nacional podrán pactar asociaciones público-privadas (APP) y concesiones para el desarrollo de la infraestructura y servicios públicos necesarios al desarrollo agroindustrial de estas (artículo 24).

p. No podrán constituirse Zidres en territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina debidamente establecidas por el Incoder, o quien haga sus veces, territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras (artículo 29).

La Ley Zidre fue firmada por el ministro del Interior Juan Fernando Cristo, como ministro de Agricultura y Desarrollo Rural *ad hoc*, ya que el ministro Iragorri se declaró impedido para tal fin. Es decir, el proyecto no fue presentado directamente por el ministro de Agricultura, pero era claro que se trataba de un proyecto gubernamental compartido por ese ministerio.

La ley se diseñó, al menos nominalmente, de manera que no diera lugar a reclamos por parte de los colonos y campesinos, los ubicados ya en ellas, o quienes migren a esos territorios. Se cubrieron los puntos más débiles de los proyectos anteriores, pero no cambió el aspecto polémico: la ida de que el desarrollo de esas zonas solo es posible en manos de grandes empresas a las que se asocien los pequeños productores que han obtenido baldíos legalmente.

Con la Ley Zidres se configuran por lo menos seis modelos de desarrollo agrario en el país: a) el de economías campesinas

y familiares; b) el empresarial en mediana y gran escala, c) el del asocio campesinos-empresarios, o zidres en zonas de la Orinoquia; d) el de las alianzas productivas en zonas diferentes a la Orinoquia que tiene dos versiones: la del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) que sustenta la seguridad alimentaria, y el de otros proyectos donde este aspecto no es esencial; e) el de las Zonas de Reserva Campesina previstos en la Ley 160 de 1994, y f) el de las empresas asociativas, solidarias o cooperativas sugeridas también en el Acuerdo Agrario de La Habana. Podría además considerarse como un modelo el de las comunidades indígenas y negras que tienen sus características propias.

No se hace aquí una disquisición sobre cada uno de esos modelos, ni se toma una posición en defensa de alguno en particular, pues todos tienen su espacio y validez en una economía que debe buscar la diversidad. Solo se pretende dejar para la reflexión las siguientes consideraciones:

a. La discusión sobre el modelo para la altillanura (Zidres) tiene sentido si antes se consideran las posibilidades y limitaciones del reparto de tierras al interior de la frontera agropecuaria, para establecer hasta dónde existiría una demanda insatisfecha después de realizar allí una reforma rural que incluya la distribución de tierras a través de los diferentes mecanismos que están previstos en las normas. Es decir, si existe una decisión real de repartir tierras al interior de la frontera y realizar una reforma rural, no debería haber problemas con un modelo que parece adecuado para la altillanura, y donde no se cierra totalmente el derecho de acceder a la tierra a los colonos, campesinos y comunidades allí establecidos.
b. El ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio debe marcar finalmente las pautas para la validez de los modelos en consideración. Sin ese instrumento la discusión sobre los Zidres y los otros modelos se puede quedar en la retórica y la demagogia, y sin elementos de juicio para valorar la viabilidad y necesidad de un modelo determinado.
c. Igualmente, si se adelanta realmente una política de fortalecer y apoyar las economías familiares (donde estén o se ubiquen), como parte de una política de seguridad alimentaria, no tendrían por qué existir incentivos para que los campesinos se desplacen hacia la periferia a buscar tierras, por lo general de mala calidad, y conseguir el acompañamiento del Estado en sus proyectos. Esto va de la mano con el apoyo a las Zonas de Reserva Campesina.
d. Si con base en las experiencias conocidas se realizan ajustes al modelo de las alianzas productivas, para eliminar sus asimetrías y garantizar mejor los derechos y opciones de los campesinos, tampoco habría incentivos para buscar otros modelos de mayor complejidad y donde no es fácil garantizar una simetría en las condiciones contractuales.
e. Y si se practica una política de cierre de la frontera agropecuaria, como lo han sugerido diversos informes y analistas, ello implica necesariamente hacer una reestructuración de la tenencia de la tierra en el interior agropecuario incorporado a la producción tierras ociosas, mal utilizadas o que no cumplen su función social y ecológica.
f. Es necesario tener en cuenta que la aceptación o el rechazo de cualquier modelo agrario requiere de un análisis sobre el contexto nacional e internacional en que se desenvuelve la actividad social agropecuaria y rural en el país, en el presente y el inmediato futuro. Ello requiere una visión prospectiva del sector, y su papel estratégico en el

desarrollo nacional. En el posconflicto esto se hace más indispensable.

Finalmente, es necesario considerar que con la política de las Zidres se genera una inflexión, un cambio de rumbo, en la política de asignación de baldíos aplicada desde la Ley 135 de 1961, con la idea de que ellos se destinan solamente para campesinos y trabajadores rurales sin tierra o con poca tierra.

La reforma institucional

El gobierno de Santos también impulsó la reforma institucional del sector rural con varios decretos legislativos originados en las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo en el segundo plan de desarrollo, para modificar la institucionalidad rural. Previo a esas reformas, el gobierno había propiciado una misión rural, coordinada por José Antonio Ocampo, en la cual se propusieron varias transformaciones a la institucionalidad rural con el fin de modernizar la acción del Estado y generar los instrumentos necesarios para modernizar lo rural y resolver su problemática en una apuesta a 20 años durante el posconflicto, y también como un apoyo a los Acuerdos de La Habana en su proceso de implementación.

Estas reformas son un legado de Santos al posconflicto, y su implementación será la que defina si realmente su alcance está a la altura de las necesidades y del momento histórico que vive el país. Con ellas se inaugura un nuevo ciclo de políticas agrarias y de tierras, después de haber superado la inercia y el retroceso institucional que había sufrido el sector en los últimos 25 años, y que lo había sumido en una crisis estructural en medio del

conflicto. No cabe duda de que los dos gobiernos de Santos, así no hubieran mostrado realizaciones sorprendentes en medio de la desidia del Estado por lo rural, dejan una base para que el próximo gobierno emprenda cambios en el sector rural, si es que realmente subsiste la intencionalidad política y el compromiso con los acuerdos logrados en La Habana[90]. Con ello se genera una inflexión en las políticas agrarias, así algunas de ellas sean tan controvertidas como las Zidres, que para algunos va en contravía de lo acordado con las FARC en La Habana.

Aun sin conocer la reglamentación de los decretos expedidos sobre la reforma institucional, se puede hacer una síntesis de su contenido y avanzar algunos comentarios al respecto. La reforma santista propone:

a. La creación de la Agencia Nacional de Tierras, ANT (Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015), cuyo objeto es adelantar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "para lo cual deberá gestionar acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación".

   La ANT contará con un consejo directivo, un director general y cuatro direcciones: la de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, la de Gestión Jurídica de las Tierras, la de Acceso a Tierras y la de Asuntos Étnicos. Además, tendrá Unidades de Gestión Territorial. El Consejo Directivo lo conformarán once personas, siete

90 Las reformas que requiere la ruralidad deben adelantarse independientemente de los acuerdos de La Habana, pues ellas son indispensables para que el Estado se ponga a día con el sector rural, siguiendo un programa de mínimos como el de La Habana. Así los prevén las recomendaciones de la Misión Rural (2015).

representantes gubernamentales y cuatro de los indígenas, negros, campesinos y gremios.

Además de asumir las funciones que ejercía el Incoder en materia de ordenamiento social de la propiedad, la ANT se encargará del Programa de Formalización de la Propiedad Rural que estaba a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

b. El Decreto 2364 (del 5 de diciembre de 2015) crea la Agencia de Desarrollo Rural, ADR, como entidad estatal adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Su objetivo es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con el enfoque territorial formulado por el MADR, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.

Esta ADR tiene una estructura diferente a la ANT, pues está conformada por un consejo directivo, un presidente y tres vicepresidencias (de integración productiva, de proyectos y de gestión contractual) que tienen varias direcciones. El consejo directivo lo conforman solamente representantes del sector público (en total siete), incluyendo uno de los Conseas.

c. Con los dos decretos anteriores sale el Incoder de la estructura pública. En efecto el Decreto 2365 (del 5 de diciembre de 2015) ordena suprimir y liquidar ese instituto. Este había sido creado por el Decreto 1300 de 2003, y reorganizado por los decretos 3759 de 2009 y 2623 de 2012. El decreto también fija un plazo de un año para su liquidación.

d. Otra nueva entidad es la Agencia de Renovación del Territorio (ART), creada por el Decreto 2366 de 2015, como una entidad especializada para zonas rurales afectadas por el conflicto y priorizadas por el gobierno nacional y adscrita al MADR. Esta agencia será la "encargada de promover la consolidación económica, social e institucional de dichos territorios, y de adelantar intervenciones integrales locales que respondan de manera estructural al limitado desarrollo de las zonas del país afectadas por el conflicto, con el fin de romper su marginalidad histórica, a través de su reactivación económica y del involucramiento en las dinámicas económicas nacionales, permitiendo que en el mediano y largo plazo los habitantes de estas zonas mejoren sus condiciones de vida e incrementen su movilidad social mediante el ejercicio de actividades económicas competitivas y sostenibles".

Tiene por objeto coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para su renovación territorial que permitan su reactivación económica y social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país.

La estructura de la ART la conforma un consejo directivo con ocho representantes todos públicos, un director general, tres direcciones: la de Intervención del Territorio, la de Estructuración de Proyectos, y la de Ejecución y Evaluación de Proyectos.

e. El Decreto 2367 crea el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural como un organismo del Gobierno Nacional encargado de formular lineamientos generales de

política, y coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, considerando factores ambientales, sociales, productivos, territoriales, económicos y culturales, entre otros. Lo integran nueve miembros oficiales y lo preside el presidente de la Republica. El consejo podrá constituir comités técnicos de trabajo intersectoriales.

f. Se crea por el Decreto 2368 del 5 de diciembre de 2015 el Consejo Superior de Restitución de Tierras como un organismo del Gobierno Nacional encargado de formular lineamientos generales, coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de restitución de tierras para los despojados, en los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011. Lo conforman ocho miembros, todos del sector público. Tendrá una secretaría técnica en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) y podrá constituir comités técnicos de trabajo.

g. Por el Decreto 2369 del 5 diciembre de 2015 se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. A sus funciones indicadas en el Decreto 1985 de 2013 se adiciona las relacionadas con la formulación de políticas en materia de mejoramiento de las zonas afectadas por el conflicto, y para el aprovechamiento de los recursos genéticos, vegetales y animales del país.

   La estructura del ministerio queda conformada por el despacho del ministro, el despacho del viceministro de Desarrollo Rural, el despacho del viceministro de Asuntos Agropecuarios y la Secretaría General. El Viceministerio de Desarrollo Rural queda con cuatro direcciones: Ordenamiento Social de la Propiedad, Gestión de Bienes Públicos, Capacidades Productivas y Generación de Ingreso, y

Dirección de la Mujer Rural. El Viceministerio de Asuntos Agropecuarios lo conforman cuatro direcciones, a saber: Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales, la Pecuaria, Pesquera y Acuícola, la Dirección de Financiamiento y Riesgos, y la de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria.

h. El Decreto 2370 amplía las fuentes de financiación del Fondo de Microfinanzas Rurales creado por la Ley 1731 de 2014, administrado por Finagro. El propósito es, como dice el decreto, "acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural, a través de una apuesta de inclusión productiva dirigida a los campesinos, en particular aquellos dedicados a la agricultura familiar, para facilitar su acceso a recursos de crédito para financiar proyectos productivos y en atender sus necesidades de financiamiento". Se busca otorgarles mayores recursos a las cooperativas, microfinancieras, ONG financieras y demás entidades que fomenten el microcrédito.

i. Por su parte el Decreto 2371 de diciembre de 2015 crea y modifica funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, así como el objeto y las competencias de Finagro.

Comentarios a la reforma institucional[91]

La ART surge de una coyuntura especial, pues cuando se estaba diseñando la ADR y la ANT, paralelamente se concebía la arquitectura institucional de la ART. Esta última agencia surgió del

91 En esta sección he tomado en cuenta las notas suministradas por el economista Carlos Vargas elaboradas después de una discusión conjunta sobre estas reformas, en la cual participó también Julián García.

lanzamiento de la Estrategia Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos que buscaba fomentar la "inversión social, sustitución, interdicción, investigación, judicialización, consumo y reforma institucional" en las zonas del territorio nacional con presencia de estos cultivos[92]. En un principio se contempló la posibilidad de crear una agencia dedicada a combatir las economías ilegales, no solamente en los municipios que potencialmente priorizara el acuerdo de paz, sino también en aquellos donde proliferaran áreas de cultivos ilícitos.

Pero la intención de diseñar una agencia con esos propósitos no era viable en el corto plazo, por la existencia y funcionamiento de la Unidad de Consolidación Territorial bajo la cual operaba el Programa Contra Cultivos Ilícitos (PCI), que cumplía una función afín a la nueva estrategia diseñada. Era claro que crear una entidad similar a un programa que se implementaba implicaba una duplicidad de funciones y de objetivos misionales.

Por ello se amplió el objetivo y propósitos de la ART, para atender no solo zonas con cultivos ilícitos, también para aprovechar el marco de los acuerdos de paz y diseñar una institución orientada a atender los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que se constituirían en los esquemas de intervención que adelantarían la Reforma Rural Integral en los municipios de posconflicto. Desde esta perspectiva, la agencia se dedicaría a transformar aquellos municipios históricamente afectados por el conflicto, con presencia de economías ilegales, elevados índices de pobreza multidimensional y debilidad en su capacidad institucional. Sin embargo, los objetivos de la agencia

92 http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150922_02-Gobierno-lanza-Estrategia-Integral-de-Sustitucion-de-Cultivos-Ilicitos.aspx

diseñada para esta finalidad se traslaparon a los propósitos y funciones del DPS y de la recién creada ADR.

La ART se adscribió al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con la idea de que, una vez firmado el acuerdo de paz con las FARC, inmediatamente hiciera su tránsito a la Presidencia de la República, directamente al Ministerio de Posconflicto para ejercer sus funciones de renovar y transformar el territorio. Es contradictorio que no haya nacido en el Ministerio del Posconflicto, al parecer, debido a que la Presidencia estaba dando un margen de tiempo para que la estructura de Unidad de Consolidación Territorial migrara al Departamento para la Prosperidad Social y se fusionara con la Agencia Nacional para Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), como así sucedió.

De igual manera, y junto con la creación de la ADR, ANT y la ART, también se modificó la estructura del DPS. Esta entidad cuenta ahora con dos subdirecciones generales. Una para la Superación de la Pobreza, que tiene dos direcciones: una de ellas muy similar a la que la Unidad de Consolidación Territorial había estructurado, dedicada a gestionar y articular la oferta social, y otra orientada al acompañamiento familiar y comunitario a la población en condiciones de pobreza extrema. Es en la segunda instancia, denominada Subdirección de Programas y Proyectos, donde se puede presentar una colisión y superposición de funciones con la nueva ART. La Dirección de Gestión Territorial tiene la finalidad de formular e implementar "programas y estrategias para el desarrollo territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito".

Aunque la ART no cuenta con funciones que explícitamente se asocien con procesos de sustitución de cultivos ilícitos, se infiere que por trabajar directamente en los municipios priorizados por los acuerdos de paz, esta tendrá la labor de formular,

aprobar e implementar proyectos e intervenciones para sustituir cultivos ilícitos y economías ilegales, tal y como lo expresa el primer punto de los acuerdos. Por tanto, esta colisión potencial de funciones puede poner en aprietos el funcionamiento del andamiaje institucional de las dos entidades en los territorios con presencia de actividades ilegales.

Por otro lado, la estructura de la ART parece contar con funciones u objetivos similares a las de la ADR. A manera de ilustración, la estructura institucional de la ADR ha propuesto dos vicepresidencias, una de integración productiva y otra de proyectos. Entre tanto, la ART cuenta con una Dirección de Estructuración de Proyectos, que desarrollará acciones de reactivación económica y fomentará la formulación e implementación de proyectos de infraestructura rural, proyectos productivos, ambientales y forestales en las zonas de posconflicto.

La inquietud que siempre surge alrededor de estos arreglos institucionales es que la ADR podría, a través de su Vicepresidencia de Proyectos, impulsar las iniciativas que se encontrará apoyando la Dirección de Estructuración de Proyectos de la ART, puesto que la naturaleza de las intervenciones que promoverá es eminentemente de desarrollo rural. Este es un ejemplo típico de superposición de competencias entre dos agencias que potencialmente desarrollarán acciones similares en los territorios. La gran diferencia es que la ART lo hará en zonas de posconflicto o priorizadas por los acuerdos de paz, mientras la ADR lo realizará en el resto del país.

La segmentación de un territorio en zonas afectadas y no afectadas por el conflicto, con dos instituciones que en esencia operan de manera similar, puede resultar perversa, puesto que muchas regiones y municipios de posconflicto tienen interdependencias con ciudades grandes e intermedias, y el desarrollo regional que se logre impulsar en estas zonas depende de nodos

dinamizadores ubicados fuera de estos territorios, no priorizados por los acuerdos.

Por otro lado y para no romper la continuidad del territorio, sería mejor contar con una cuenta que administre la ADR y sea capaz de asignar recursos para aquellos municipios golpeados por el conflicto y la presencia de economías ilegales. Lo ideal sería tener un solo arreglo institucional flexible para intervenir en territorios heterogéneos y vulnerables en regiones con grandes brechas en su desarrollo. De lo contrario se deja la idea de que no hay una aproximación clara a una política integral de desarrollo rural en los territorios. Esta es una falencia que oscurece esta reforma, pues las entidades se crean sin contar con orientaciones de una política clara y menos concertada con los territorios, existiendo recomendaciones claras sobre el asunto que se derivan de la Misión Rural y los Acuerdos de La Habana. La ausencia de esa política se constituye en un riesgo para el funcionamiento de las agencias, pues pueden así terminar al servicio de intereses particulares y clientelistas y del poder e influencia de ciertos sectores, como los gremios y poderes locales.

Si la ANT y la ADR cumplen adecuadamente sus funciones, y se descentralizan, para que sean las comunidades las que acuerden los procesos de desarrollo a seguir en sus territorios, no es muy clara la necesidad de la ART. Esta entidad puede constituirse en la práctica en un palo atravesado al desarrollo rural, si no se reglamenta y maneja bien, pues puede caer en manos del clientelismo y de los intereses de las empresas electorales que organizan sectores de la política para acceder a recursos del Estado. Además, su actuación solo en zonas afectadas por el conflicto, así sea en aspectos de coordinación, puede generar conflictos institucionales y alguna confusión para los beneficiarios o participantes.

La coordinación no es un asunto de más burocracia sino de poderes y capacidades de gestión y realización de acuerdos. Por eso el Decreto 2366 de 2015 puede ser una mala idea en el actual contexto colombiano, y en el inmediato futuro. Su concepción burocrática de la coordinación implica volver sobre lo mismo, y repetir experiencias fracasadas del pasado. Si la ANT y la ADR les dan prioridad en sus programas a las zonas afectadas por el conflicto, y se les hace un buen diseño, estaría sobrando la ART.

De la reforma se destaca que la mayoría de las entidades creadas son de carácter público en su composición de juntas y consejos directivos, lo cual expresa el criterio gubernamental de que el Estado se apersona claramente del desarrollo rural, por lo menos en sus orientaciones generales y decisiones claves. Estos órganos de decisión a nivel central fijarán las pautas de las políticas a seguir y serán los referentes para las entidades territoriales en sus diferentes niveles. El acompañamiento del Estado con recursos y la administración de esas entidades indicarán la verdadera intención política al crear estos diseños institucionales.

No es tan claro el tema de la descentralización de las decisiones de las políticas, la reforma sigue siendo muy centralista. Si bien esta centralidad es necesaria para la toma de decisiones claves, muchas de ellas necesitan compartirse con los territorios y sus agentes para que tengan éxito. Con pocas excepciones, la reforma deja un vacío preocupante: el orden institucional en las regiones y localidades donde se desarrollaran las apuestas y proyectos de desarrollo, de mano de las comunidades, para avanzar hacia una paz y un orden territorial que contribuya al desarrollo. No hay respuesta a la pregunta "¿Cómo modificar la institucionalidad territorial para crear capacidades y visiones en aras de un desarrollo más participativo y al tiempo efectivo, y para que no sea atrapada por las empresas electorales?".

Llenar ese vacío parece requerir un segundo tiempo en el proceso de la trasformación de la institucionalidad. Es de esperar que el gobierno sea consciente de ello y pueda avanzar de manera más precisa en la reorganización y desarrollo del orden institucional en las regiones para que la centralidad quede articulada de manera armónica con los territorios y sus moradores.

¿Y toda esta estructura que requiere un volumen apreciable de tecnocracia y burocracia, con qué se llenaría si el sector ha perdido buena parte de los técnicos motivados para el desarrollo rural, así como las experiencias del pasado? No se han formado suficientes técnicos y profesionales en las últimas décadas con una visión y conocimientos apropiados para impulsar el desarrollo de la nueva ruralidad en el país para situarla adecuadamente en el contexto de un posconflicto. No se trata solo de la falta de recursos humanos, sino también financieros, para que las entidades puedan cumplir sus mandatos de manera debida y respondan a las grandes expectativas creadas sobre la valoración de la ruralidad y la búsqueda del pago de la deuda histórica con el sector rural. Lo crítico en materia de personal capacitado puede estar precisamente en las regiones, donde más se necesita acertar en la acción de lo público y de la sociedad civil.

No sobra hacer una comparación de estas reformas con las propuestas que hizo la Misión Rural meses antes de darles curso a las facultades extraordinarias para modificar la institucional rural. En el cuadro siguiente se hace esa comparación.

Propuestas de la Misión Rural y reforma institucional gubernamental

Concepto	Misión Rural	Reforma institucional
Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural	El MADR deberá especializarse en cuatro funciones: i) formulación de la política agropecuaria y de desarrollo rural, ii) control de tutela sobre sus entidades, iii) seguimiento y evaluación de los resultados, y iv) orientación y apoyo a los demás ministerios para definir las políticas rurales que les corresponden. El MADR debe dejar de ejecutar directamente el presupuesto de inversión del sector para pasarlo a sus entidades adscritas	El Decreto 2369 adiciona dos funciones al MADR: a) formular la política y diseñar los instrumentos para promover el mejoramiento de las condiciones de desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto; b) promover la protección y el correcto aprovechamiento de los recursos genéticos vegetales y animales del país de interés para el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.
Planeación	Poner en marcha un Conpes Rural como escenario para la construcción participativa de políticas públicas rurales. Las asignaciones de presupuestos serán una decisión de. un Confis rural. Se propone fortalecer la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva del MADR. Fortalecer las Secretarías de Planeación Departamental para la coordinación intersectorial del desarrollo rural	No hay propuestas.
Estructura del MADR	Propone un Viceministerio de Servicios y Bienes públicos Sectoriales (servicios sectoriales, infraestructura sectorial), un	El Decreto 2369 de diciembre de 2015 hace adiciones al Decreto 1985 de 2013. Modifica la estructura del MADR con:

Concepto	Misión Rural	Reforma institucional
	Viceministerio de Desarrollo Rural Territorial (propiedad y/o uso de la tierra, capacidades institucionales regionales, habitabilidad rural). La Oficina de Asuntos Internacionales se ocupará solo de la cooperación internacional y de las negociaciones internacionales bilaterales y multilaterales no relacionadas con aprovechamiento comercial.	a) un viceministro de Desarrollo Rural (bienes públicos y rurales, ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, mujer rural); b) Viceministro de Asuntos Agropecuarios (cadenas agrícolas y forestales, cadenas pecuarias, pesqueras y acuícolas, financiamiento y riesgos agropecuarios, innovación, desarrollo tecnológico y protección sanitaria).
Agencia de promoción de inversiones	Creación de una Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales	No hay propuestas.
Corpoica	Consolidar a Corpoica como la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuaria (SNCTIA). Crear un Consejo Superior como órgano de coordinación del SNCTIA y asesor del MADR en la formulación de políticas.	No hay propuestas.
ICA	Continuar con el ajuste institucional del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), para que cuente con personal técnico idóneo.	No hay propuestas.
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Política integral de tierras a cargo de una Agencia Nacional de Tierras que operaría a través de un proceso de intervención en el territorio por oferta, conforme a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad.	El Decreto 2363 crea la Agencia Nacional de Tierras adscrita al MADR, con Unidades de Gestión territorial. Su objeto es ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad.

Concepto	Misión Rural	Reforma institucional
Fondo de Desarrollo Rural	La inclusión productiva y el fortalecimiento de las capacidades institucionales gubernamentales y no gubernamentales de los territorios quedará a cargo de un Fondo de Desarrollo Rural, como entidad de promoción, gestión y cofinanciación.	Crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), adscrita al MADR; contará con Unidades Técnicas Territoriales. Ejecuta la política de desarrollo rural y agropecuario con enfoque territorial.
Liquidación del Incoder	Se propone liquidarlo a cambio del Fondo de Desarrollo Rural y la ANT.	El Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015 ordena su liquidación.
Coordinación	Se propone fortalecer la coordinación entre los diferentes entes gubernamentales, sin crear nuevos aparatos. Solo en los ministerios de Educación y Salud y en sus secretarías departamentales crearían un grupo u oficina de asuntos rurales. Y los doce ministerios, con una relación directa con asuntos rurales, asumirían de manera explícita dentro de su estructura organizacional la función de diseñar y hacer seguimiento a las políticas rurales de su respectivo ramo. El DNP asumiría las funciones de coordinación intersectorial, y el MADR dejaría de asumir esas funciones. Además, se propone crear una oficina en el MADR de Interlocución y Coordinación Regional como oficina asesora del ministro. Y delinea un esquema para la coordinación Nación-Territorio-Comunidades con siete actores institucionales básicos.	El Decreto 2366 de diciembre de 2015 crea la Agencia de renovación del Territorio (ART) para coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto.

Concepto	Misión Rural	Reforma institucional
Administración del ordenamiento del suelo	Queda en manos de la ANT y de la UPRA.	El Decreto 2367 de diciembre de 2015 crea el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo, presidido por el presidente de la República.
Restitución de tierras	No hay propuestas.	Decreto 2368 de diciembre de 2015 crea el Consejo Superior de Restitución de Tierras.
Asistencia técnica	Además, se sugiere crear una Unidad Administrativa Especial de Asistencia Técnica y Acompañamiento Integral.	No hay propuestas.
Financiamiento	Especializar a Finagro en sus tareas de banca de segundo piso, lo que implica dejar de ejecutar directamente programas de desarrollo rural. Por su parte, el Banco Agrario debe tener un papel activo en materia de captación de recursos y manejo de riesgo.	Decreto 2370 de diciembre de 2015 reestructura las fuentes de recursos del Fondo de Microfinanzas Rurales. El Decreto 2371 de diciembre de 2015 modifica la integración de la Comisión Nacional de Crédito (incluye al presidente de la ADR); redefine las funciones de esa comisión; y redefine el objeto de Finagro (redescuento o fondeo; instrumentos de manejo de riesgos), y el tipo de operaciones que realiza.
Pesca	Especializar a la AUNAP en la regulación y vigilancia del manejo del recurso acuícola y pesquero, dejando la promoción en cabeza del Fondo de Desarrollo Rural y la investigación en manos de Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria.	No hay propuestas.

Concepto	Misión Rural	Reforma institucional
Corporación Colombia Internacional (CCI)	La CCI debe dejar de ejecutar los programas de generación de ingresos del MADR y sus entidades. Regresar a sus orígenes: apoyo a sectores o actividades innovadoras. Se deberá evaluar, además, la posibilidad de convertir a la CCI en la Agencia de Promoción de Inversiones Agropecuarias y Agroindustriales mencionada anteriormente.	No hay propuestas.
Desarrollo de capacidades locales y empoderamiento	Como parte fundamental del arreglo institucional, deberá otorgarse especial importancia al desarrollo de capacidades locales y al empoderamiento de la comunidad para que los pobladores rurales sean verdaderos agentes de su propio desarrollo; el Fondo de Desarrollo Rural financiaría esta actividad. Fortalecer las organizaciones campesinas locales (productoras y no productoras).	La ADR en el marco de la Vicepresidencia de Proyecto tiene algunas funciones relacionadas con el funcionamiento y transferencia de capacidades de los actores rurales más relevantes para la formulación estructural de proyectos.
CMDR	Reformar los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y crear espacios alternativos de participación. Su funcionamiento contará con recursos del Fondo de Desarrollo Rural.	No hay propuestas.
Participación comunitaria	Promover espacios alternativos de participación, preferiblemente a nivel provincial y/o regional, que tengan participación eminentemente comunitaria.	No hay propuestas.

Concepto	Misión Rural	Reforma institucional
	Se recomienda destinar unos recursos del Fondo de Desarrollo Rural para financiar el funcionamiento tanto de los CMDR como de los espacios alternativos de participación. Su funcionamiento contará con recursos del Fondo de Desarrollo Rural.	
Comité Cogestionado de Decisión Rural	Eliminar los Consejos Seccionales de Desarrollo Rural (Consea), reemplazándolos por los Comités Cogestionados de Decisión Rural, los cuales se ocuparán de la asignación de los recursos para la cofinanciación de planes, programas y proyectos.	No hay propuestas.
Unidad Técnica Territorial de Desarrollo Rural	Trabajarán de la mano de las secretarías de Agricultura con la función de promoción, estructuración de planes, programas y proyectos a ser cofinanciados con recursos del Fondo de Desarrollo Rural y la evaluación de proyectos.	No hay propuestas.
Fortalecimiento de la capacidad institucional territorial	Darle especial atención al fortalecimiento de la capacidad institucional de los entes territoriales. En particular fortalecer las Secretarías de Agricultura y acreditación de sus capacidades institucionales.	No hay propuestas.

por el conflicto y priorizadas, lo que deja muchas dudas sobre su efectividad, operación y utilidad.

Hubo coincidencias en la liquidación del Incoder, la creación de la Agencia Nacional de Tierras, las reformas a Finagro y los mecanismos de financiamiento rural, y en las funciones de los dos viceministerios creados. Pero el ministerio insiste en mantener el mecanismo de las cadenas productivas que fue duramente cuestionado en las discusiones de la Misión Rural, por inefectivo y la poca atención que se le ha dado.

Se ha dado un paso importante para empezar a recuperar el liderazgo del Estado en el sector rural y para tener una política de desarrollo rural con una nueva visión de la ruralidad. Pero falta mucho camino para recorrer en el proceso de contar con un arreglo institucional satisfactorio para lo rural y sus relaciones con lo urbano. A esta reforma institucional la rondan muchos desafíos y requiere de un liderazgo que la saque de las pretensiones burocráticas y politiqueras que rondan las esferas del actual Ministerio de Agricultura y de otras instancias del Estado. También que la posicione claramente en los territorios, y se ajuste al discurso de la participación y el protagonismo que requieren tener los diversos actores en las regiones. El camino es largo para lograr una transformación de la institucionalidad que se ajuste a las necesidades de desarrollo de la ruralidad en el posconflicto, y para que el Estado recupere su liderazgo y capacidades en los territorios que no controla, y donde la cooptación de las entidades y proyectos están en manos de actores que actúan en la ilegalidad, utilizan la fuerza y el amedrentamiento en sus actuaciones, y tienen vínculos muy sospechosos con sectores de la clase política.

Se requiere una institucionalidad que sea capaz de terminar con los poderes de facto regionales que desafían al Estado. Y esto no se logra en el corto plazo, requiere de decisiones

políticas que puedan afectar el actual sistema político y de poderes, así como la manera como se distribuyen los recursos públicos.

Capítulo IV

Tierra, conflictos y desarrollo

Hechos estilizados en la estructura agraria

Aquí se presenta una síntesis de las principales características de la estructura agraria y la tenencia de la tierra en Colombia, y de sus relaciones con el Estado y la sociedad. El lector puede profundizar, mediante el estudio y el análisis, cada una de esas marcas o hechos estilizados y propios de esa configuración agraria, que constituyen por sí mismos parte significativa de la historia de la tierra en Colombia, a sabiendas que no contamos aún con esa historia ni la de las políticas públicas relacionadas con ella[93].

No tenemos la historia sobre la tierra en Colombia, no solo porque la información sea un limitante importante, sino también por la falta de una conciencia nacional sobre su necesidad y porque el tema tiene serias implicaciones políticas y está fuertemente relacionado con las relaciones de poder. Si esa historia no se reclama, no aparece.

93 Es diferente referirse a la historia de la tierra que a la tierra en la historia de Colombia. Este último caso es el libro de Mariano Arango, *La tierra en la historia de Colombia* (Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2015).

Los principales hechos estilizados sobre la estructura agraria y la tierra en Colombia pueden expresarse de la siguiente manera:

a. El conflicto por la tierra en Colombia y el tipo de estructura de la tenencia de la tierra son una constante histórica, porque el Estado y la sociedad no han realizado esfuerzos sistemáticos y contundentes para modificar la estructura conformada desde la Colonia y la Independencia. Con ello se han sacrificado, en alto grado, las posibilidades de desarrollo del sector rural y el bienestar de sus habitantes. Siempre han estado presentes diversos conflictos por la tierra y las coyunturas históricas definen sus especificidades en el largo plazo. Esos conflictos no son los mismos en todas las épocas y lugares, ni tampoco participan los mismos actores, que se complejizan en el tiempo y tienen elementos comunes. En realidad existe un conflicto rural que se conforma de cuatro situaciones: el conflicto por la tierra, el conflicto armado interno, el conflicto social y de inequidad, y los conflictos de la modernización. Ya no hablamos del conflicto agrario como tal, sino de uno rural, más complejo con múltiples relaciones causa-efecto con los demás conflictos. Por ello, no basta con resolver el conflicto por la tierra para que desaparezcan los antagonismos y luchas en el sector rural. Para la consecución de la paz no basta resolver las disputas por la tierra y terminar la confrontación armada, esto requiere acciones más complejas que involucran a múltiples actores, y diversas relaciones de la sociedad con el Estado.

   La propiedad de la tierra ha sido históricamente objeto de disputa y conflictos porque ha cumplido objetivos diversos según los actores sociales. Unos buscan la tierra como un bien de inversión (empresarios y capital

extranjero), otros como un elemento necesario para su subsistencia (campesinos) y otros buscan acumular tierras para especular y apropiarse de rentas sin mayores esfuerzos productivos o empresariales (terratenientes, especuladores, agentes de capitales extranjeros, miembros de la clase política, etc.), mientras que los grupos indígenas y comunidades negras consideran la tierra como un elemento esencial de su existencia, su cultura y su cosmovisión.

De otra parte, los actores armados la han disputado, no para hacer reforma agraria y ponerla a producir con la lógica del mercado, sino para controlar los territorios y la población, facilitando así los negocios de la guerra y el narcotráfico. El Estado usa la tierra pública (baldíos) para distribuir entre campesinos, pero también la facilita para proyectos empresariales y ganadería extensiva que usan técnicas atrasadas y hacen un mal uso del suelo, además de la destrucción de bosques para sembrar pastos. Y sectores de la clase política y las élites la usan como fuente de poder político, por lo general acompañada de violencia e ilegalidad, así como un bien valorizable con el cual se puede especular (la tierra como bien rentístico).

En las últimas tres décadas se acentuaron los conflictos alrededor de la tierra y los territorios, constituyendo además la fase histórica de mayor despojo y violación de los derechos de propiedad y de los derechos humanos. Mercado, despojo, violencia y desinstitucionalización pública han ido de la mano.

No puede dejar de mencionarse el conflicto más reciente relacionado con las víctimas del despojo de tierras, a raíz del cumplimiento de las disposiciones sobre restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de

Víctimas. Y en el inmediato futuro estarán los conflictos por el control de las fuentes de agua y otros recursos naturales que se van valorizando a medida que pasa el tiempo, y se vuelven más estratégicos para la supervivencia humana. En el caso de la restitución de tierras surge la pretensión de muchos ocupantes de predios despojados que alegan derechos adquiridos de buena fe exenta de culpa. Pero el problema es que esas reclamaciones las están usando otros como excusa para ejercer violencia, como indica uno de los editoriales de *El Espectador*. Algunos ganaderos y políticos se están oponiendo a la política de restitución de tierras, y los reclamantes legítimos están siendo amedrentados por hombres armados, e incluso se comenta la creación de grupos antirrestitución. Y detrás de estos procesos están las redes de políticos y criminales que buscan sabotear los procesos de restitución para legitimar acciones violentas e ilegales. La buena fe del último ocupante, como indica Alejandro Reyes, no tiene "la virtud mágica de eliminar la ilegalidad del despojo original y consolidar la propiedad"[94]. Desde que se inició la aplicación de la Ley 1448, que reconoce los derechos de las víctimas y la restitución de tierras a los legítimos dueños despojados por los victimarios, se han presentado asesinatos de líderes que defienden a los despojados y la creación de grupos que amedrentan a las víctimas. En este contexto, no se explica uno la campaña encabezada por conocidos líderes del sector privado y exfuncionarios del público que quieren echar atrás la restitución de tierras a pesar de que esto los pone del lado de supuestos ocupantes de buena fe exenta de culpa con antecedentes que los vinculan con políticos corruptos y actores armados ilegales

94 Alejandro Reyes, "El procurador en la campaña anti-restitución", *El Espectador* (Bogotá), 10 de abril de 2016.

del inmediato pasado, como en el caso del departamento del Magdalena, donde operaron líderes paramilitares. Me pregunto si este tipo de campaña antirrestitución no cae en el pecado de hacer política con la tragedia de las víctimas del conflicto y el despojo, y con la defensa de los despojadores "cobijados en la capa mágica de la buena fe exenta de culpa", como indica Reyes.

Esa campaña busca debilitar al gobierno, desconocer la Ley de Víctimas y cuestionar los acuerdos que se están realizando en La Habana con las FARC. Esa campaña no es ajena a la oposición política abierta al gobierno de Santos que realizan los grupos opositores y conservadores que quieren mantener el *statu quo* y echar un manto de sombra al proceso de victimización de que han sido objeto los habitantes rurales más desprotegidos de la sociedad, legitimando así la contrarreforma agraria ocurrida durante el conflicto armado. Con esto se ponen al lado de los victimarios y no de las víctimas, así digan que ese no es el caso. La ley puede presentar dificultades en su aplicación y requerir ajustes por los cauces institucionales apropiados, pero ello no es excusa para realizar una campaña de desprestigio de las normas que buscan resarcir a las víctimas del conflicto.

b. Las políticas públicas y el funcionamiento de los mercados de tierras han marcado la dinámica del acceso a la tierra y de las relaciones sociales y políticas en el sector rural. En esas dinámicas se inmiscuye la violencia, el conflicto, el clientelismo, la corrupción y el desconocimiento de derechos. Ni el mercado ni el Estado han resuelto el problema, pues ambos registran fallas notorias durante toda la historia. En Colombia no ha existido un mercado de tierras transparente y reglas de juego definidas para regular los pocos segmentos territoriales donde podría considerarse

que existe un mercado en proceso de desarrollo. El Estado hace políticas de mercado de tierras como el derivado de la Ley 160 de 1994 suponiendo que él existe y opera de acuerdo a las pautas estilizadas de los mercados de bienes y servicios. Desconoce así una realidad palpable por los agentes del mercado que se enfrentan a serias incertidumbres sobre los derechos de propiedad, la existencia de una información sobre los precios de la tierra distorsionada por múltiples factores, entre ellos el conflicto rural y la existencia de una clase rentista que tiene la tierra para cobrarle a la sociedad rentas sin hacer esfuerzos de inversión, y con un sistema de registro y catastro que registra serias fallas con información desactualizada. El mercado de tierras, como lo han reconocido diversos analistas, registra enormes fallas, y en Colombia esto se evidencia de manera contundente[95].

c. Ha existido continuidad en las políticas de acceso a la propiedad y el manejo de los derechos, caracterizadas por distribuciones marginales de la tierra. Ha habido dos intentos de ruptura que no han modificado la estructura agraria ni su funcionamiento: la Ley 200 de 1936 y la efímera y marginal reforma agraria de los años sesenta, la Ley 135 de 1961. Ambos intentos fracasaron por decisión de la clase política y los intereses terratenientes. La tenencia de la tierra y los derechos de propiedad se han convertido en factores inmodificables de la política pública. Y esta se ha centrado más en la titulación de baldíos y el mercado de tierras que en la redistribución de la propiedad con intervención del Estado.

95 Uno de los tantos trabajos sobre el mercado de tierras fue elaborado por Jorge Iván González y Edna Cristina Bonilla C. para la UPRA bajo el título de "Marco conceptual jurídico e institucional y caracterización del mercado de tierras rurales productivas en Colombia" (Bogotá: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Urbano (IEU), diciembre de 2013).

d. El problema de tierras es estructural y no coyuntural, y no se ha generado exclusivamente en el actual conflicto armado. Y como las políticas han sido de gobiernos y no de Estado, además de coyunturales y casuísticas, ese problema no se ha resuelto. Existe como una deuda con la ruralidad y el desarrollo.

e. En la fase del conflicto que va desde los años noventa hasta el presente, y cuando se acentuó el conflicto armado y el despojo violento de tierras, se ha presentado el mayor flujo y reflujo de la institucionalidad agraria y de las políticas para el sector. La institucionalidad rural se vuelve precaria y de una gran debilidad, parte de ella es cooptada por actores armados y sectores de las élites en las regiones y localidades, y el Estado está ausente de la posibilidad de diseñar un sistema moderno de administración de la tierra y garantizar los derechos de propiedad. La institucionalidad encargada de manejar las políticas sobre tierras tiene poca capacidad técnica, carece de confianza entre los pobladores rurales y registra grandes debilidades en las regiones. Además, los costos de transacción para formalizar la propiedad son altos para los pobladores rurales.

f. En la fase más contemporánea del conflicto colombiano, después de 1980, se presenta la coyuntura política más desfavorable de toda la historia para introducir cambios en la estructura agraria. Esto se diferencia de otros períodos como los de las reformas liberales de mediados del siglo XIX, los años treinta y la operación del Frente Nacional en los años sesenta del siglo XX, cuando, pese a las restricciones políticas, hubo oportunidades, desaprovechadas, de hacer algunos cambios en la estructura agraria e iniciar procesos para su transformación.

g. Es una constante la inseguridad en los derechos de propiedad y su informalidad. Esto ha facilitado el despojo y la apropiación ilegal de tierras, incluyendo los baldíos. Además, ha sido fuente del desplazamiento forzado (estimado en cerca de siete millones de personas), y de la condición de ciudadanos de segunda para los poseedores o propietarios con derechos legítimos que no han formalizado sus derechos.
Según el índice de formalidad de la propiedad estimado por la UPRA, solo 71 municipios (6%) tienen un grado de formalidad entre el 75 y el 100%; 276 municipios (25%) alcanzan entre el 50 y el 75% de formalidad y en el resto de los municipios (506, el 45%) oscila entre 0 y 50%[96]. Otras estimaciones consideran que la informalidad de la propiedad rural fluctúa entre el 40 y 50% de los predios.

h. El país ha carecido de información cierta sobre la estructura de la tenencia de la tierra. Los datos de catastro se mantienen desactualizados. Por eso, las políticas de tierras han sido casuísticas y manipulables, pues no tienen una base en indicadores consistentes que permitan conocer la dinámica de la tenencia de la tierra para hacer una seria planificación de su uso y desarrollo. Hace 42 años no se realizaba una censo agropecuario para establecer las características de la estructura agraria, solo en el año 2014 se tomó la decisión de realizar ese censo como información básica y complementaria del catastro rural. Y como se anotó antes,

96 El índice de formalidad estimado por UPRA mide el número de predios cuya identificación coincide con la información registral y catastral en relación con el total de predios de cada municipio según el catastro, en zonas urbanas y rurales. Ver UPRA, "Cartografía para la planificación del territorio rural. Información tomada de Misión para la Transformación del Campo, 'Ordenamiento social de la propiedad rural'", documento borrador, junio de 2015.

en el 2016 el Conpes decidió definir lineamientos para la elaboración de un catastro multipropósito.
No se dispone de información que permita conocer la situación de la propiedad rural, quiénes son los dueños de la tierra, cómo la usan, dónde están, de qué calidad es la tierra utilizada, cómo evolucionan y se forman los precios de la tierra, qué tierras están abandonadas y mal utilizadas, cuál es la legalidad de los títulos, qué tierras han sido despojadas y por qué métodos, cuál es el estado de la institucionalidad que soporta la administración de las tierras en el país, qué tierras deberían sacarse de la producción y ponerlas en recuperación, cuáles están en estado crítico de deterioro, cómo se relacionan las fuentes de agua y su propiedad con las tierras en uso productivo, entre otros factores.
Según el DNP, la actualización de los avalúos prediales en diciembre del 2015 ascendía al 81% en los predios urbanos, y al 42% en los rurales. Las estadísticas del IGAC, que no cubren todo el país, mostraban una actualización del catastro rural en un 40%, y una desactualización del 57%; 3% de predios requerían formación catastral. En todo el país, existían 4.132.305 predios rurales, es decir, habían 2.314.090 sin actualizar su avalúo predial[97].

i. La tierra rural, a diferencia de la urbana, tributa poco. Esto permite que la valoración de las tierras se convierta en un gran negocio para los especuladores y propietarios que tienen la tierra para esos propósitos, pues consiguen rentas institucionales que no tributan al Estado. La baja tributación explica en buena parte los conflictos de uso del suelo, que siempre han existido, acentuándose en las

97 DNP, Documento Conpes 3852, Reajuste de avalúos catastrales para la vigencia de 2016, 21 de diciembre de 2015.

últimas décadas[98]; también ayuda a entender las afugias presupuestales de los municipios más rurales.

j. La tierra siempre ha estado concentrada en manos de pocos propietarios, por eso el índice Gini de tierras es uno de los más altos del mundo. Alcanza en Colombia 0,87, según los datos del IGAC, y ha estado aumentando en los últimos 20 años. Este tipo de concentración y desigualdad no es compatible con el desarrollo humano, pues genera serias dificultades para aplicar políticas que manejen criterios de equidad y democracia.

k. Los conflictos de uso de la tierra son históricos. No es un problema contemporáneo encontrar tierras con aptitud agroecológica para la agricultura usadas en ganadería o en bosques, o que tierras para bosques se utilicen en ganadería extensiva. Estos conflictos, precisados por el IGAC y la UPRA, le introducen factores de ineficiencia a la agricultura y ayudan a configurar una baja competitividad. Esta es atribuida por los empresarios, agricultores y ganaderos a las malas políticas del Estado, pero pocas veces se admite que son el mal uso del suelo y los subsidios a la producción sin contraprestaciones buena parte de las causas de dicho problema.

l. Es histórica también la poca capacidad del Estado para garantizar los derechos de propiedad sobre la tierra, mediante sistemas modernos de registro y catastro. Esto va aunado con su baja capacidad para controlar el territorio y garantizar reglas de juego trasparentes en el mercado de tierras y en las transacciones que allí se realizan. Las entidades encargadas del catastro y registro tienen enormes

98 Ver Salomón Kalmanovitz y Enrique López, *La agricultura colombiana en el siglo* XX (Bogotá, FCE, Banco de la República, 2006).

debilidades y atrasos, y este es un problema que viene desde la Colonia.

m. No existe una jurisdicción agraria que dirima litigios privados, todo va al Código Civil, donde lo que cuenta es el derecho de propiedad, no el uso, el disfrute de la tierra y su función social. En la Ley 200 de 1936 se creó una jurisdicción agraria que en la práctica no operó por falta de recursos públicos para sostenerla. La carencia de esa jurisdicción ha permitido que grandes propietarios reclamen derechos de pertenencia y se apropien de baldíos y las mejoras realizadas por colonos, despojándolos legalmente de sus derechos[99].

n. En los dos periodos del gobierno de Juan Manuel Santos se observan intenciones de enfrentar algunos de los problemas de la estructura agraria, con el proceso de paz en construcción. Muchas contradicciones se han presentado y pocos avances hasta ahora en la política de tierras. Se le abona al gobierno la reforma institucional de diciembre de 2015 para darle al sector una capacidad mayor para la administración del problema agrario y de tierras. La historia dirá qué tanto se avanzará en ese proceso durante el posconflicto en ciernes. Es difícil aventurar un pronóstico sobre los resultados, los cuales serán de largo plazo.

El problema agrario y rural

Colombia registra un atraso protuberante en materia de ordenamiento, control y regulación de la propiedad de la tierra y el territorio. La problemática histórica de tierras siempre está

99 Ver Alejandro Reyes P., *La reforma rural para la paz* (Bogotá: Penguin Random House, 2016).

presente en los debates sobre el sector rural, ha girado en torno a la disputa por la apropiación de la tierra entre campesinos y grandes propietarios, y la lucha de los indígenas por la recuperación de tierras ancestrales.

A ello se agrega la apropiación de la tierra por medios violentos por parte de actores armados ilegales, las compras de narcotraficantes y, recientemente, a estas disputas se han sumado grupos de empresarios e inversionistas (nacionales e internacionales), que ven en la tierra un recurso estratégico para la acumulación, junto con el agua y otros recursos naturales, y aparece la disputa entre victimarios y víctimas del despojo y abandono de tierras, ya comentada.

La tierra es un recurso vital para las familias campesinas, pues de él dependen su modo de vida, su existencia y pertenencia a una comunidad. Y más que un elemento material de la estructura agraria, este recurso productivo es fuente originaria de un conjunto de relaciones complejas entre actores y con el Estado. Relaciones económicas, sociales, políticas e institucionales, donde se configuran pujas de poder y conflictos por su apropiación.

Alrededor de la tierra se han generado históricamente discusiones y propuestas de reforma agraria, concebida dentro de la visión del problema agrario clásico que giraba alrededor del acceso a la tierra. Pero existen varias razones para cambiar la discusión de una reforma agraria clásica o histórica a una reforma rural como la planteada en los últimos años, especialmente a partir del Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011). Entre ellas se consideran:

a. Tener tierra no garantiza salir de la pobreza y alcanzar un buen vivir. Es básico para construir un proyecto de vida pero se requiere acceder a otros factores productivos y a bienes públicos. Nunca la tierra sola ha sacado a alguien de la pobreza.

b. El problema agrario no resuelto se fundamentó en la dificultad de acceder a la tierra, pues se consideraba que ella era la única fuente de riqueza y lo importante era la parcela familiar. Esto ya no es válido, pues hoy se lucha más por el desarrollo rural y la defensa del territorio, y por pertenecer a él y moverse en su contexto de acuerdo a las capacidades de cada cual y de los grupos que se conformen. La parcela se convierte en una opción de tener ingresos y trabajo, pero no es la única, puede haber en el sector rural alternativas mejores que solo se alcanzan a visualizar al tener la mirada del territorio. La generación de ingresos obtenidos por las familias fuera de la parcela (ingresos extra prediales) es un proceso dinámico en ascenso.

c. Lo rural ya no es solo lo agropecuario, o el trabajo primario y la producción de alimentos. Es un mundo diverso, con multifuncionalidad compleja y creciente (agricultura, actividad pecuaria, servicios productivos y ambientales, suministro de agua, biodiversidad y control pacífico del territorio mediante la ocupación productiva). Tiene además, en el caso de Colombia, una función cultural y política: es un medio para lograr la paz y estabilizar social y políticamente lo rural, con lo cual se estabiliza toda la sociedad. Además, cada vez son más importantes los cruces rural-urbanos por la gran movilidad de la población. El espacio rural se entrecruza con el urbano y se dan influencias e incidencias mutuas que hacen difícil trazar la línea que los separa[100].

100 Julio A. Berdegué y Felicity J. Proctor, *Ciudades en la transformación rural*, Documento de trabajo n.º 122 (Santiago de Chile: Rimisp, diciembre de 2014). Este documento es continuación de uno anterior escrito por Julio A. Berdegué, Antonny Bebbington y T. Rosada bajo el título "The rural transformation" en B. Currie-Alder, R. Kanbur, D. M. Malone, and R. Medhora, *International Development. Ideas, Experience, and Prospects* (Oxford: Oxford University Press, 2014).

d. Por eso el problema agrario se diferencia del rural (más complejo y diverso, más allá de la parcela y la tierra) que se ubica en la problemática del desarrollo rural y productivo y del territorio (tierra + calidad y nivel de vida + conflictos + cultura + instituciones + relaciones rural-urbanas + control territorial + medio ambiente, diversidad de actividades productivas y de generación de ingresos, minería, etc.).
   - Todo lo anterior lleva a replantear la idea de la reforma agraria histórica o tradicional y hablar de una Reforma Rural (RR) que debe incluir procesos de redistribución de la propiedad. Hasta ahora la RR se ha planteado bajo tres tipos de concepciones:
   - RR transformadora (INDH, 2011), que comprende: desarrollo rural, desarrollo institucional, seguridad humana, desarrollo productivo y política de tierras.
   - RR Integral (Acuerdo Agrario de La Habana, 2013). Visión integral de la problemática rural, énfasis en tierra, calidad de vida y bienes públicos.
   - RR Integral (Misión Rural, 2015), con las mismas consideraciones básicas del acuerdo agrario de La Habana, y con mayores especificidades y precisiones sobre metas, estrategias y presupuestos en una apuesta por lo rural a 20 años.

Este cambio significa pasar del problema agrario al rural, como un conjunto complejo que supera la visión de la tenencia de la tierra, y se ubica en la problemática del desarrollo de la ruralidad en su interacción con lo urbano y el territorio como construcción social.

La tierra recurso clave para el desarrollo y tema central en el conflicto colombiano

Colombia ha pasado, en un periodo relativamente corto —desde los años sesenta hasta hoy—, de una presión nacional sobre la tierra ejercida por el campesinado en el contexto de una estructura agraria latifundista tradicional, a una presión por la tierra y el territorio proveniente de empresarios, inversionistas y empresas internacionales que buscan acelerar la acumulación en la era de la globalización[101] mediante la producción de biocombustibles, alimentos y materias primas, y la explotación de recursos del subsuelo y la apropiación de las fuentes de agua y los bosques. A esto se suman las presiones ejercidas por el narcotráfico en los procesos de lavado de capitales ilícitos, y la adquisición de predios por actores armados ilegales para crear corredores estratégicos para la comercialización de drogas ilícitas y la promoción del conflicto armado interno. Esto le ha dado una cualificación diferente al problema agrario en relación con los años sesenta del siglo pasado, dentro del modelo actual de crecimiento con desarrollo a medias, y donde la suerte de la

101 Antonio García definía un cuadro simplificado y esquemático de la presión por la tierra así: "Se entiende por presión nacional sobre la tierra a aquella que expresa diversas y desiguales fuerzas que se integran en el modelo de crecimiento económico a través de la economía de mercado: el incremento poblacional, en cuanto determina un cierto ritmo de expansión de la demanda efectiva de alimentos; el proceso de industrialización, en cuanto genera una cierta demanda cuantificada y cualificada de materias primas; la urbanización y la metropolización, en cuanto impulsan unos ciertos cambios en los patrones de alimentación o en las demandas de mano de obra de origen rural; o la modernización del Estado —en sus diversos servicios, empresas o instituciones de regulación y control—, en cuanto exige una creciente contribución al financiamiento del presupuesto público". Y anotaba cómo, en la medida en que se aceleraba el proceso de industrialización y metropolización (presión por la generación de divisas y flujos migratorios para mantener bajos los salarios), se hacía más intensa la presión nacional sobre la tierra y más débil la presión campesina. Ver Antonio García, "El nuevo problema agrario de la América Latina", *Revista de Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. 5. n.º1, enero-abril de 1982.

agricultura ha quedado sometida a la evolución de la producción y los precios de los productos energéticos.

Estos cambios en la presión por la tierra y el territorio han configurado una nueva estructura agraria donde el control de la tierra resulta vinculado tanto al poder político de las élites rurales y de las urbanas que invierten en el campo, como a los intereses de actores armados y los que actúan en la ilegalidad y la violencia, y de los inversionistas internacionales. Esa estructura es el resultado de complejos procesos históricos, y ha devenido en altos índices de desigualdad en la tenencia de la tierra, al lado de una proliferación de minifundios y pobreza rural.

En esa estructura el campesinado ha declinado su poder potencial obligado por la violencia, el miedo, la intimidación, el despojo violento de sus tierras, el asesinato de sus líderes, el desconocimiento de los derechos humanos y el desplazamiento forzado. La estructura agraria conformada en Colombia se ha convertido en un obstáculo al desarrollo, tanto rural como de la sociedad colombiana. Históricamente la tenencia de la tierra y toda la estructura agraria han constituido un obstáculo al desarrollo; y la sociedad y el Estado han mantenido un orden social rural injusto y violento. Se ha sacrificado el desarrollo a cambio de un crecimiento desigual con una gran inequidad, imponiendo un alto costo a la sociedad.

De Janvry y Sadoulet (2005)[102] han indicado que una de las lecciones derivadas de la cuestión agraria es que siendo difícil alcanzar la reforma de los patrones de acceso a la tierra, mucho más difícil es asegurar la competitividad de los beneficiarios para que aumenten sus ingresos, reduzcan la pobreza y hagan un uso sostenible de los recursos, además de potenciar sus capacidades.

102 De Janvry Alain and Elisabeth Sadoulet (2005), "Acces to and Development" (prepared as an entry for the *New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd Edition, Palgrave Macmillan, University of California at Berkeley).

Es decir, el problema de acceso a la tierra se mueve entre dos ejes (patrones de acceso y competitividad). En países como Colombia, donde la reforma agraria no se ha podido realizar, el acceso a la tierra por otras vías (mercado subsidiado de tierras, el alquiler, la operación libre del mercado, etc.) requiere también de insumos complementarios y de bienes públicos para un acceso completo: tierra con agua, capital de trabajo y capital humano, siempre y cuando el contexto sea favorable al uso productivo de la tierra.

La tierra no es solo un factor de producción, y por lo tanto una fuente de producción e ingresos. Es también un activo, y por tanto una fuente de riqueza, poder y prestigio. Por esas razones el vínculo entre el acceso a la tierra y el desarrollo es multidimensional y complejo, con muchos *tradeoffs*[103].

Al fracasar la reforma agraria, Colombia desaprovechó la oportunidad de haber colocado la tierra como factor productivo. Y siguió permitiendo, a conciencia que siguiera distorsionándose su uso y sirviera como instrumento del conflicto profundizando el problema de acceso, la inequidad y la concentración de la propiedad rural. La política de mercado subsidiado de tierras desconoce la situación creada por el conflicto, y deja incólume una estructura que contiene todos los elementos para seguir siendo una fuente de conflicto social y de baja productividad.

¿Por qué hablamos todavía de problema de tierras?

Son varias las razones ayudan a entender esta pregunta:

103 *Ibid.*

a. Colombia no ha alcanzado un grado de modernidad y modernización que le permita manejar la diversidad social, política, económica y cultural con respeto de los derechos de los ciudadanos y comunidades. Uno de esos derechos es el de propiedad de la tierra rural, ido a menos y enturbiado en las últimas décadas.
b. Tenemos un Estado débil que, como se ha denunciado insistentemente en los últimos años, se ha dejado cooptar por grupos que ejercen la violencia para apropiarse de los derechos de los más débiles o de las clases subordinadas. Existe en Colombia más territorio que Estado y este no controla todos los territorios[104]. El Estado ha sido incapaz de resolver los conflictos por la tierra y ha convivido con ellos, permitiendo que actores privados los resuelvan por medio de la violencia.
c. El Estado y los gobiernos han carecido de la voluntad y de la decisión política de implementar políticas que garanticen el acceso a la tierra y demás recursos requeridos para que los pobladores rurales alcancen un nivel de vida digno y sustentable, en el contexto de una estrategia y visión del desarrollo rural que valorice lo rural en la sociedad.
d. La tierra, como se indicó antes, que es objeto de codicia, poder y disputa por terratenientes y las élites, es también un instrumento vital para la existencia de los pobladores rurales pobres y las comunidades indígenas y afrodescendientes. La tierra para estos pobladores es el instrumento de un proyecto de vida, de identidad y de pertenencia en la sociedad, y en ese sentido es un elemento de justicia y equidad. Pero al tiempo, es un objeto codiciado por terratenientes, paramilitares, grupos subversivos, militares,

104 Un desarrollo extenso de ese problema político relacionado con la formación del Estado y el conflicto rural se encuentran en Fernán González, *Poder y violencia en Colombia* (Bogotá: Odecofi-Cinep-Colciencias, 2014).

políticos, comerciantes, mineros, burguesía urbana, empresas transnacionales y, en general, las élites ávidas de acumulación y poder.
e. La tierra es también una garantía mínima para la seguridad alimentaria de miles de pobladores y comunidades rurales, sustentada básicamente en la agricultura familiar de pequeña y mediana escala. Frente a las pocas y a veces ninguna oportunidad de obtener ingresos por otros medios o actividades, a los campesinos y comunidades solo les queda la alternativa de tener tierra para producir sus alimentos, así permanezcan en la pobreza.

La disputa y codicia por la tierra de parte de las élites y el capital tiene fundamento en cinco elementos:

a. En una sociedad con modernización y modernidad incompletas, la tierra es fuente de poder político y prestigio social.
b. Es una fuente importante de acumulación de riqueza, en la medida en que la falta de una tributación adecuada a la propiedad rural se convierte en un bien especulativo valorizable a través del tiempo, y permite captar rentas institucionales. Además, si se le explota adecuadamente, genera ganancias para los empresarios, pues la agricultura, por lo general, ha recibido apoyos y subsidios del Estado, y además tiene aún protecciones significativas en algunos productos[105].
c. La tierra facilita el lavado de activos y de capitales ilícitos del narcotráfico. En las áreas rurales es más fácil ese proceso que en las urbanas; allí se pueden esconder los capitales

105 Estas protecciones irán disminuyendo en la medida en que entren en operación los acuerdos comerciales que el país ha firmado en los últimos años.

ilícitos con mayor facilidad, y opera con gran libertad el fenómeno del testaferrato.

d. Dada la evolución del conflicto armado interno en la sociedad colombiana, la tierra y sus recursos naturales se convierten en un instrumento de la guerra y el control territorial por parte de los grupos armados ilegales (paramilitares, guerrillas, narcotráfico: los señores de la guerra) y sus alianzas con sectores de las élites.

e. La tierra y los territorios que la integran contienen riquezas estratégicas para el desarrollo futuro, que prometen fuertes dinámicas de acumulación para grupos empresariales y empresas multinacionales. Entre esas riquezas están: el agua, los bosques, la biodiversidad, los recursos mineros y energéticos (biocombustibles, hidroeléctricas, energía eólica, otras fuentes alternativas de energía derivadas de la segunda generación de biocombustibles alrededor del pasto y los bosques), hidrocarburos y producción de alimentos.

La disputa por la tierra expresa entonces la necesidad y el derecho de los pobladores rurales pobres y las comunidades que la requieren para subsistir y alcanzar un nivel de vida digno y ser reconocidos como ciudadanos, frente a la codicia y los intereses de otros agentes de la sociedad y del exterior. El conflicto por tierra existe en esta sociedad por esa disputa entre la codicia y el poder, la necesidad y el derecho. Por ello esa contienda involucra no solo a los campesinos y los terratenientes, sino a muchos actores, en la medida en que compromete diversos propósitos.

No es raro entonces que en el país exista la percepción generalizada de que el problema de tierras es el núcleo del conflicto en el sector rural, y que existe un vínculo directo entre ambos. Esto hace pensar que, mientras no se resuelva

ese antagonismo sobre la tierra, o la disputa anotada a favor de la necesidad y el derecho (a la vida, la alimentación y la tierra y sus recursos), no se podrá resolver el conflicto interno en la sociedad colombiana.

La relación tierra/conflicto no es unívoca y unidireccional; es biunívoca y funciona en dos direcciones: el conflicto por tierra es causa y al tiempo efecto del conflicto interno en el sector rural. Esto plantea un problema metodológico para establecer cuándo es causa directa o indirecta y cuándo es un efecto directo o indirecto, asunto que debe trabajarse con base en análisis de tipo local y regional, antes que desde una teoría general.

De otra parte, es necesario recordar que la tierra es uno de los muchos elementos de la estructura agraria[106]. Por lo tanto sería más apropiado hablar de la relación conflicto interno/estructura agraria, que de tierra/conflicto. Así se involucran todas las relaciones tejidas alrededor de la posesión y control de tierra y demás componentes de la estructura agraria (relaciones económicas, sociales, políticas, institucionales, culturales). Esas relaciones expresan las lógicas y estrategias de los actores sociales en un ordenamiento social determinado. Y las pugnas generadas alrededor de la estructura agraria son la expresión de las relaciones de poder que defienden unos intereses en esa estructura y en la sociedad.

El país debe preguntarse y analizar de manera crítica y sistemática cual es la relación de la estructura agraria con el conflicto rural, con el poder político local, regional y nacional, y con el tipo de democracia y orden social que rige esta sociedad. La historia y los investigadores tienen una deuda con el país en ese aspecto. Y además es necesario preguntarse por la

106 A este respecto deben revisarse los trabajos de Antonio García sobre estructura agraria, uno de cuyos resúmenes se encuentra en Absalón Machado, *De la estructura agraria el sistema agroindustrial* (Bogotá: Universidad Nacional, 2002).

relación de esa estructura con el despojo y abandono de tierras, la apropiación ilícita de los baldíos, el desplazamiento forzado, la productividad, la generación de empleos, la pobreza rural, la paz social y política, la estabilidad del régimen político, la estructura tributaria, y otros procesos. Mientras no se responda adecuadamente a estas preguntas será difícil dilucidar las posibilidades y la necesidad de cambiar esa estructura, que seguirá considerándose como un tumor maligno en la sociedad que impide avanzar en el desarrollo, la equidad, la democracia y la paz.

Es muy preocupante la afirmación de que la tierra en Colombia se ha convertido en un instrumento de la guerra[107]. Esto lleva a afirmar que la búsqueda de la paz pasa por la solución del problema agrario. En la sociedad colombiana se encuentran estructuras agrarias atrasadas, en transición y modernas. Así que la relación tierra/conflicto, tierra/poder político, es diferenciada según el tipo de sociedades agrarias, o los órdenes sociales donde se gestan y desarrollan[108].

LA TIERRA:
EJE CENTRAL PARA EL DESARROLLO RURAL

En Colombia el problema de la tierra es un asunto central en la discusión sobre las posibilidades del desarrollo humano y la solución del conflicto rural. A continuación se enuncian las razones más significativas que ayudan a entender por qué la

107 Alejandro Reyes plantea, por ejemplo, que la propiedad rural llegó a ser una función de la seguridad en manos de ejércitos privados. Es decir, durante el conflicto la tierra alcanzó a perder su función social, la cual fue reemplazada por la función de seguridad de los alzados en armas y de las mafias del narcotráfico.

108 El concepto de orden social está desarrollado en Douglas C. North, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (New York: Cambridge University Press, 2009).

estructura agraria se convirtió en Colombia en un obstáculo al desarrollo.

a. En el sector rural existe una trampa de la pobreza que tiene como uno de sus fundamentos la dificultad de acceder a la tierra como recurso productivo para los habitantes más pobres del campo, así como el acceso a bienes públicos. La pobreza multidimensional en el sector rural alcanzó el 44,1% de la población en 2014, y en las áreas urbanas el 15,4%, con un aumento de la brecha rural/urbana de 2,26 a 2,86 entre 2010-2014[109]. Y la pobreza extrema por ingresos (miseria), según la misma fuente, llega en las áreas urbanas al 24,6% de la población y en las rurales al 41,4%. En este caso la brecha también ha aumentado de 1,36 en el 2002 a 1,45 en el 2014. Al impedir el acceso libre a la tierra, la producción, la inversión y el ahorro se restringen y el crecimiento es bajo, lo cual no ayuda a salir de la pobreza ni mejora los niveles de vida de los habitantes rurales.
   Esta trampa de la pobreza se expresa también en el hecho de que solo el 34,6% de los hogares rurales tienen acceso a tierra, y el 63,6% no tiene ningún activo productivo, y por lo tanto tienen menos posibilidades de generar ingresos y alcanzar sostenibilidad económica en el mediano y largo plazo[110].
   Los habitantes rurales tienen menos oportunidades de superar su condición de pobreza: tienen menos ingresos, no tienen acceso debido a la tierra y otros recursos, sus hogares se componen de un mayor número de miembros,

109 DNP, *Diagnóstico de la pobreza rural, Colombia 2010-2014* (Bogotá: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS), Subdirección de Producción y Desarrollo Rural (SPDR), agosto de 2015).

110 DNP-MADR, *Misión para la transformación del campo* (Bogotá: DNP-MADR, 2015).

la edad del jefe del hogar es elevada, y tienen menos capacidades para generar ingresos de manera más calificada. Los jefes de hogar solo tienen en promedio 4,9 años de escolaridad.

b. En las zonas rurales la actividad agropecuaria es la más común y genera el menor ingreso per cápita, el cual es en promedio de $247.375 (123,68 dólares) en la agricultura, y en las áreas urbanas de $640.623 (320,31 dólares), es decir, 2,6 veces más. Vivir de la agricultura y con poca tierra de calidad es condenarse a la pobreza[111].

c. La informalidad en la tenencia de la tierra es alta e impide el acceso a servicios de crédito, asistencia técnica y subsidios estatales y la participación en el mercado de tierras. Los habitantes con derechos de propiedad informales son ciudadanos de segunda. Los hogares con tenencia informal tienden a ser más pobres. Según el DNP, aproximadamente solo el 21,4% de los predios rurales está ocupado por propietarios formales y el 59% está en condiciones de informalidad, lo que limita la posibilidad de aumentar sus ingresos.

La concentración de la propiedad rural genera conflictos por la tierra, limita las libertades y obstaculiza el desarrollo humano, al cerrar oportunidades para los pobladores rurales sin tierra, o con poca tierra. Además, ello alimenta la migración hacia zonas de frontera donde los migrantes se incorporan a la producción de cultivos de uso ilícito, a falta de otras opciones. Para los campesinos, tener tierra es clave para su subsistencia y el acceso a otros recursos y servicios. En estructuras de alta desigualdad no existe

111 Ver Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. *Colombia rural: Razones para la esperanza*.

una clase media rural que establezca un equilibrio en la estructura en términos de democracia y equidad.

Y es claro que el control de las mejores tierras, o de aquellas ubicadas en corredores estratégicos, por parte de pocos propietarios (legales e ilegales) restringe la democracia, la libertad y el libre movimiento de la población rural. Es un obstáculo a la formación de una clase media rural como pilar del desarrollo y la democracia, es decir, genera un bajo desarrollo humano. Y el poder político local que gira alrededor del control de la tierra impide la modernización del catastro rural, su actualización y el pago de mayores tributos para el desarrollo de las mismas regiones, es decir, ayuda a mantener el atraso.

d. El uso inadecuado del suelo (conflictos de uso) y su concentración en pocas manos potencia la falta de oportunidades y obstaculiza el ascenso en la escala social. Según el Tercer Censo Nacional Agropecuario (2014), de 22,1 millones hectáreas de vocación agroecológica agrícola, solo se usan 7,1 millones en esa actividad; y en pastos (ganadería), 33,8 millones de hectáreas, cuando la tierra apta para esa actividad es solo de 20 millones.

El conflicto de uso del suelo y, especialmente, la ganadería extensiva no permiten generar suficiente empleo para ocupar la mano de obra rural existente, por lo tanto no facilitan el aumento del ingreso rural y mantienen altos los niveles de pobreza y miseria. De otra parte se presenta una alta contaminación ambiental del ganado cuyas emanaciones de gas metano contribuyen con el 37% de los gases de efecto invernadero. Además, los conflictos de uso del suelo conducen a una baja competitividad de la actividad agropecuaria y lleva a la importación de alimentos que podrían generarse en el país. En el 2015 las importaciones

agropecuarias y agroindustriales ascendieron a 10,5 millones de toneladas y han presentado una tendencia creciente desde 1990. De otra parte, la destrucción de recursos naturales valiosos para el futuro por la sobreexplotación de la tierra en ganadería y el uso de bosques en actividades agropecuarias, así como el mal uso de la tierra agrícola, deterioran el medio ambiente y contribuyen de manera decidida a acentuar el cambio climático, con todas sus consecuencias.

e. La ausencia de un mercado de tierra transparente y competitivo tiende a no brindar oportunidades a los carentes de tierras, pues el mercado opera por segmentos y no es trasversal para relacionar los pequeños con las ofertas de tierras de los medianos y los grandes.

f. Durante el conflicto armado se ha presentado un enorme despojo de tierras a pobladores rurales, especialmente pequeños. Ese proceso va acompañado del desplazamiento forzado, y ha lanzado a millones de pobladores rurales a las ciudades, donde la mayoría disminuye su calidad de vida y aumentan los niveles de pobreza, pasando la mayoría de ellos a la miseria y la informalidad. Esta mano de obra no se utiliza para impulsar el desarrollo y pierde oportunidades de mejorar su situación en sus sitios de origen al sufrir el desarraigo y la pérdida de pertenencia.

g. En una sociedad donde existen muy pocas oportunidades para los campesinos y quienes tienen poca tierra (no hay un proceso de industrialización dinámico, las ciudades están saturadas de mano de obra más calificada), donde hay inseguridad para las inversiones rurales por el conflicto, donde la modernización avanza con actividades cada vez menos intensivas en mano de obra, y donde las políticas públicas no se han guiado por la equidad, la tierra se convierte en un activo estratégico para la vida y el bienestar, para la seguridad alimentaria familiar, y para el futuro de muchas personas que viven en las áreas rurales. Y su mal uso y concentración estimulan una migración indeseada no vinculada a procesos de desarrollo que conduce a la informalidad y la marginalidad en las zonas urbanas. Además, todo ello termina en la ubicación de pobladores rurales en cultivos de uso ilícito y zonas donde el Estado no los puede atender con servicios, como en la periferia de la frontera agropecuaria.

h. De otra parte, en el capitalismo la tierra pierde importancia como factor de producción, frente a la tecnología, el conocimiento y la información, aunque ello no es así para el campesinado y las comunidades indígenas y negras. Esto ha hecho que las políticas públicas sean marginales para el sector rural, lo cual se traduce en un menor desarrollo en comparación con las zonas urbanas mayores. También el Estado privilegia el modelo empresarial, como lo moderno, frente a lo campesino; y el presupuesto público lo favorece frente a las demás modalidades de desarrollo productivo.

i. En términos de desarrollo contemporáneo, el problema agrario debió resolverse en el periodo 1930-1960, cuando se presentó una transición entre la premodernidad y la modernización en la sociedad colombiana. Fue cuando se rompió el esquema tradicional de la hacienda precapitalista y se avanzó hacia la secularización de la sociedad, empezando el desarrollo capitalista en el campo (especialmente después de los cincuenta), y cuando la ciencia y la tecnología fueron impulsadas en la agricultura por las fundaciones norteamericanas (Ford, Kellogg, Rockefeller, etc.) haciéndole cumplir sus funciones clásicas, como las expresaron Johnston y Mellor[112].

112 Bruce F. Johnston y John Mellor, "El papel de la Agricultura en el desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, vol. 29, n.º 114 (2), abril-junio de 1962, pp. 279-307.

La Ley 135 de 1961 llegó entonces tarde, y justo en el límite del periodo más indicado por hacer el cambio. El fracaso reformista durante el Frente Nacional y la congelación de cualquier cambio significativo en la estructura agraria han frenado el proceso de desarrollo colombiano, manteniendo el atraso rural y su precariedad en el mejoramiento del bienestar de sus habitantes y en el desarrollo de sus capacidades. Pero el carácter conservador y excluyente del Frente Nacional dio al traste con el último intento reformista y con esta ventana de oportunidad, como la denomina Albert Berry[113].

j. Uno de los efectos generados por el tipo de estructura agraria consolidada en el país es la dificultad de la integración de la agricultura con los sectores de la agroindustria, haciendo escasas las posibilidades de contar con mayores efectos virtuosos en los eslabonamientos anteriores y posteriores de las cadenas de valor, al estilo de los enunciados de Hirschman[114]. Y, de otra parte, se castran las posibilidades de desarrollo de la cooperación y del capital social rural, y de relaciones más horizontales entre actores del sector y el resto de la sociedad. Se tiende a una sociedad segmentada y fragmentada, que no es atributo de la democracia, la integración social y la solidaridad.

k. Colombia no tiene una política de tierras que oriente el buen uso de ese recurso, facilite el acceso de quienes la necesitan, defienda seriamente los derechos de propiedad, ponga límites al uso del suelo en la frontera agrícola, haga de la tierra un bien de inversión en lugar de especulación y despojo, y promueva la recuperación de los suelos deteriorados por su mal uso. Es decir, no ha hecho el ordenamiento territorial para el uso y acceso a los recursos productivos y la ubicación de la población, y para lograr un desarrollo sostenible, equilibrado y equitativo, desde el punto de vista territorial y social.

113 Albert Berry, "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funciona?", *Economy Institutional* (Bogotá), n.º 6, pp. 25-70, 2002.

114 Albert Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958).

Política de tierras, reforma agraria y desarrollo rural

En los últimos 55 años (1960-2015) el Estado ha intentado resolver el problema de tierras sin éxito. Este se ha agravado por diversas razones: el conflicto armado, el narcotráfico y su incursión en las tierras, el paramilitarismo (control del territorio, despojo y desplazamiento forzado), la codicia de los inversionistas que lleva a violentar normas como la prohibición de acumular UAF (caso altillanura), la falta de decisión política para resolver el problema, la corrupción y la cooptación de entidades como el Incoder a nivel regional y local, la politización de las entidades encargadas de definir las políticas de tierras (caso del Incoder en manos de los conservadores), y la globalización y modernización de la propiedad, y la apropiación fraudulenta de excelentes tierras del narcotráfico por funcionarios corruptos o sus testaferros, entre otros factores.

En realidad, muchos sectores de las élites nunca quisieron asumir el costo que implica una verdadera reforma agraria: el costo político de modificar la estructura del poder en el sector rural y el resto de la sociedad, así como de prescindir de los privilegios que les ha concedido la política pública. Y es así, porque en muchas regiones de Colombia la tierra aún otorga

sociedad (excepto en China). La agricultura cumplió el papel fundamental de suministrar alimentos, mano de obra y materias primas para los procesos de industrialización. El campesino tradicional prácticamente se reconvirtió en pequeño productor próspero (una agricultura familiar dinámica).

A cambio de la reforma agraria, la mayoría de los países de América Latina, con excepción de aquellos donde hubo procesos revolucionarios, optaron por las políticas de desarrollo rural diseñadas por el Banco Mundial a mediados de los años setenta. Esas políticas, si bien tenían un propósito de modernización rural, se centraron solo en la pequeña propiedad, (en Colombia beneficiaron también a pequeños arrendatarios, aparceros y colonos) buscando incorporarla a los mercados, al sector financiero y al uso de tecnología basada en la revolución verde, con alto uso de agroquímicos, maquinaria y riego.

Los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y la reforma agraria tuvieron la característica de acercar más el Estado a la vida rural, eran la presencia del Estado, eficiente o no, pero los pobladores rurales sintieron que había un Estado interesado en trabajar con las comunidades y que trataba de integrarlos al resto de la sociedad. Fueron paraguas de oferta pública de servicios y recursos, no programas de demanda, y no se diseñaron con un criterio central de lucha contra la pobreza.

Ambos (Reforma Agraria y DRI) se hicieron con innovaciones institucionales sobre la marcha, creando nuevas instancias públicas, en un trabajo donde el sector privado prácticamente no intervino, el Estado no compartía sus funciones (Estado del bienestar e intervencionista). Se originaron nuevas organizaciones privadas y de la sociedad civil, todas con un sentido muy instrumental y utilitario de los propósitos ofertistas del Estado.

Los DRI fueron un sustituto de la reforma agraria en los años setenta, y las élites los aceptaron porque no afectaban las

relaciones de poder. Pero cuando amenazaron poderes regionales al intentar profundizar la descentralización, como en el caso de la fase IV del Fondo DRI (1996-1998) en Colombia, se dio por terminado el programa alegando problemas fiscales de la cofinanciación. El país se quedó sin reforma agraria y sin desarrollo rural desde mediados de los noventa, y entró en un proceso de des-institucionalización y conservatización de la vida nacional. Esos programas o intentos murieron en manos del neoliberalismo y las corrientes conservadoras, pero también en medio de la agudización del conflicto armado interno.

Diríase que después de 1990, y con la Ley 160 de 1994, la reforma se quedó sin quien la defendiera, por el desprestigio e ineficiencia del Incora, el poco interés gubernamental por cambiar la estructura agraria, la arremetida del paramilitarismo y la guerrilla contra la propiedad rural, así como el debilitamiento del movimiento campesino y el fortalecimiento de los gremios de la producción moderna, especialmente de cultivos de plantación.

En América Latina y Colombia la concepción de la reforma agraria tuvo serios problemas: fragmentar la gran propiedad y la gran explotación sin alternativas de una mediana propiedad o una agricultura familiar eficiente y atendida por el Estado, consolidar el minifundio repartiendo UAF sin el acompañamiento estatal, y el hehco de que las empresas asociativas se promovieran artificialmente sin la cultura y preparación debida (empresas comunitarias del Incora).

Los procesos de redistribución operaron aislados de lo urbano-industrial y financiero, y lo rural no fue considerado estratégico. La visión corta de lo rural y su aislamiento del resto de la economía y la sociedad ayudaron al fracaso de la reforma agraria. Tampoco se articularon los cambios desde el Estado con las dinámicas de los mercados, y no había un mercado de tierras transparente.

En Colombia los menos beneficiados fueron los campesinos, ganaron quienes le vendieron las tierras al Incora-Incoder, de mala y regular calidad y a precios altos, y también ganó aquella clase política que ha girado alrededor de los negocios de la tierra.

Por todo lo anterior se impone la necesidad de avanzar en un proceso de transformación rural, que cambie los presupuestos sobre los cuales se ha hecho el desarrollo en el campo hasta ahora, involucrando como agentes activos a los pobladores rurales. Un tipo de reforma rural transformadora, para lo cual el país dispone de propuestas que requieren considerarse en serio, tales como las del Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011), el acuerdo agrario de La Habana y las recomendaciones de la Misión Rural, entre otras. Ninguna de ellas excluye a las otras, son más bien complementarias y es necesario darles curso a esos procesos de manera inmediata.

Contextualización

El problema de tierras debe contextualizarse hoy, las soluciones no son las formuladas en los años treinta y sesenta del siglo pasado. Hoy se requieren políticas para un posconflicto que debe resolver problemas estructurales sin generar nuevos conflictos. Políticas para una sociedad altamente individualista y capitalista, con una gran informalidad, sin alternativas claras para los pobladores rurales por falta de un proceso profundo de industrialización, y que busca salir a duras penas de un intenso proceso de despojo y desplazamiento forzado. La sociedad y la economía de hoy son muy diferentes a los de mediados del siglo pasado.

Además, estamos en un contexto de cambio de paradigmas y conceptos, como el de la ruralidad, y nuevos elementos aparecen en las funciones tradicionales de la agricultura (multifuncionalidad de la ruralidad, no de la agricultura) [117].

Al conflicto por la tierra debe dársele una contextualización para ubicarlo de manera adecuada en el tiempo y lugar que le corresponda. Este conflicto ha evolucionado en Colombia y alcanza diferenciaciones según la época, los actores y las regiones o localidades en el cual se ubica. Además alcanza connotaciones diferenciadas según se trate de un sistema económico cerrado o protegido frente a la competencia externa, en relación con otro abierto en el que la competitividad y la lucha por conquistar mercados externos se ponen al orden del día.

Desde el punto de vista más político, la situación es diferente si: a) se trata de una estructura agraria que opera y es liderada por un sistema donde domina un Estado liberal clásico (liberalismo económico y libertad política)[118], es decir donde el capitalismo es el que ordena las relaciones sociales y la tierra es un bien de producción, no de especulación y poder; b) se ubica en un capitalismo político.

En el primer caso se habla de una sociedad donde se ha alcanzado un grado suficiente de modernidad para que los ciudadanos existan con derechos respetados y garantizados por un Estado de derecho. Aquí los conflictos agrarios y por la

117 En esta sección se han incluidos algunos apartes de la charla realizada por el autor el día 2 de octubre de 2008 en Bogotá en un debate sobre el tema convocado por Redprodepaz (Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo Integral y Paz), coordinado por Planeta Paz.

118 En este caso las referencias son la de Weber, *Economía y sociedad*, y otros autores clásicos como Adam Smith. Además una discusión reciente se encuentra en dos obras de John Rawls: *Una teoría de la justicia* y *Liberalismo político*. Igualmente ver, de Jürgen Habermas y John Rawls, *Debate sobre el liberalismo político* (Barcelona: Paidós, 1998).

tierra deberían resolverse con una intervención adecuada del Estado liberal, y la operación de las fuerzas de un mercado transparente y competitivo, a través de la concertación y el diálogo. Si la polarización de intereses alrededor de la tierra y los recursos naturales llegara a través del conflicto a amenazar la acumulación social y la estabilidad social y política, el Estado intervendrá directamente en la solución de los conflictos. En el caso de la tierra la intervención puede ser por la vía de la expropiación o la extinción de dominio y la redistribución de derechos, o por una combinación de ellos con la operación de fuerzas del mercado, por ejemplo usando instrumentos de tributación o incentivos y castigos.

Si la estructura agraria funciona donde opera un sistema económico liderado por un capitalismo político sin equidad, lo que es diferente al liberalismo político de Rawls[119], y donde el capitalismo racional es subsumido o coexiste con un capitalismo espurio (capitalismo aventurero, bastardo, falto de legitimidad o de autenticidad), los dueños de la tierra y quienes buscan apropiarse de ella, acudirán con seguridad a la violencia, la coacción y la extorsión, para resolver los conflictos que surjan en la disputa por tierra y recursos naturales, frente a la existencia de un Estado que no ejerce la coerción legítima de la fuerza. Estos actores resultan imponiendo un orden social donde el Estado prácticamente está ausente, es cooptado por los violentos y sus alianzas, y se comparte un orden donde coexiste una institucionalidad informal y otra formal.

En el primer caso (Estado liberal clásico) se trata de una sociedad encaminada hacia la modernización y la modernidad, donde la tierra es despojada de sus rezagos feudales. En el segundo, de una sociedad en retroceso, alejada de la modernidad,

119 John Rawls, *Una teoría de la justicia.*

en el contexto de la racionalidad del capitalismo espurio o aventurero, donde el acceso a recursos y la acumulación se sustentan en la violencia y una institucionalidad hecha a su medida, no legitimada ni reconocida socialmente. En este contexto actúa más la figura del señor dueño de los bienes y de la vida de sus súbditos que desconoce los derechos humanos, en lugar de la figura del empresario capitalista moderno que actúa dentro de un Estado liberal y de derecho.

En el segundo caso (capitalismo político), cuando, además del poder terrateniente que practica la violencia para apropiarse de bienes, participan grupos armados al margen de la ley, ejércitos de violentos, con intereses distintos sobre la tierra a los de la producción y el uso racional del suelo, entonces la estructura social pasa a ser dominada por los señores de la guerra controlando tanto la tierra como los recursos naturales, el territorio y la población. La tierra se convierte en un instrumento de la guerra y de los intereses de los violentos y quienes actúan en la ilegalidad.

Como señala Bernal[120] en su análisis sobre el caso del Cesar al norte de Colombia, el capitalismo político (sin equidad) es propio de sociedades de clases terratenientes de mentalidad rentista, en la que los contactos personales con los administradores del Estado han sido la fuente de su éxito. Bernal lo denomina ahora capitalismo de aventureros de los paramilitares, en forma de un nuevo capitalismo político, así: "Las actividades depredadores que han venido desarrollando los paramilitares para hacerse al control territorial y apropiarse del Estado, bien puede[n] asimilarse a una forma de capitalismo político que Weber (1998) llama capitalismo de aventureros"[121]. Y agrega:

120 Fernando Bernal, Crisis algodonera y violencia en el departamento del Cesar, Cuadernos *PNUD-MPS*, n.º 2, Bogotá, enero de 2004.

121 *Ibid.*, p. 98.

esta forma de capitalismo se diferencia a la del tipo moral de capitalismo sistemático que se desarrolló entre los miembros de las sectas protestantes ascéticas de que hace referencia Swedberg (1998)[122].

Bernal indica que las actividades de los paramilitares superan los alcances de la definición del capitalismo político weberiano, pues Weber advierte que no necesariamente en el capitalismo político se usa la violencia para obtener ganancias de eventos y procesos políticos. Este capitalismo de aventureros busca consolidarse como una fuerza política protagónica en el capitalismo político de las sociedades agrarias de la costa Atlántica, y entra a disfrutar de las prebendas del marco institucional. Así, estos actores desarrollan una institucionalidad propia, buscan suplantar y/o manejar la élite política y redefinir los derechos de propiedad y la realización de ganancias vía la fuerza y la dominación, el control político y el asalto a las posiciones de dirección dentro de la burocracia legal.

Y dice Bernal que como los derechos de propiedad tienen una protección incompleta por las instituciones políticas, y como las normas sociales o las creencias éticas compartidas no han cubierto todas las eventualidades, tiene éxito la conducta oportunista y la imposición de la coerción abierta por parte de los agentes violentos[123].

Es importante anotar que el concepto de capitalismo político está muy lejos del término de liberalismo político de Rawls en el que hay una concepción pública de la justicia como equidad en una sociedad de individuos libres, y considerada como

122 Ver Richard Swedberg, *Max Weber and the Idea of Economic Sociology* (Princeton: Princeton University Press, 1998), mencionado por Fernando Bernal.

123 Fernando Bernal utiliza para ello las referencias de Skarpedas Stergios, "Cooperation, Conflict, and Power in the Absence of Property Riges", *The American Economic Review*, vol. 82, n.º 4, 1998.

un sistema equitativo de cooperación ordenada (mundo social posible). En esa sociedad la unidad social viene dada por un consenso entrecruzado estable entre doctrinas comprehensivas razonables. La sociedad se regula por una concepción política de la justicia (la justicia como equidad) que es foco de un consenso entrecruzado de doctrinas de individuos libres e iguales (ideal de democracia constitucional)[124]. Es decir, una democracia con una cultura política pública.

Es claro entonces que el cambio de contexto modifica la valoración de la tierra: en el capitalismo racional (liberalismo económico y político clásico) es un bien de producción, y no es fuente de poder y prestigio social y por tanto de control social. En cambio en el capitalismo político de aventureros (espurio) fundamentado en la violencia, la tierra es un instrumento de dominio del territorio y de la población. Se pasa de la categoría clásica de la tierra a la categoría de territorio; la tierra en sí ya no importa mucho, es el territorio lo que cuenta. De ahí que, parte de la estrategia de dominio del territorio es sacar la población que no se requiere o que se considera un estorbo para los propósitos de los violentos (los señores de la guerra). El desplazamiento forzado y el despojo de tierra por medios violentos e incluso legales es lo que permite la conformación de corredores estratégicos para los fines de los violentos y la acumulación espuria.

Tierra y territorio son entonces dos categorías sociales y políticas que adquieren connotaciones y valoraciones diferentes según el contexto. La relación de los actores sociales y políticos con esas categorías marca la naturaleza de las sociedades locales y regionales (feudales, semifeudales, de capitalismo clásico, de capitalismo aventurero y espurio, sociedades mafiosas).

124 Ver John Rawls, *El liberalismo político* (Barcelona: Biblioteca de Bolsillo, 2004).

Capítulo V

Derechos de propiedad sobre la tierra y seguridad alimentaria

El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional

La alimentación es un derecho universal establecido por las Naciones Unidas en su declaración de 1948[125], y de la cual es signataria Colombia. El Pacto internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) estableció este derecho como una normativa internacional que ha sido aceptada por todos los países y se encuentra consignada en las diferentes normas constitucionales de Colombia; ese derecho hace parte del cuerpo constitucional de país.

En efecto, el artículo 65 de la Constitución nacional de 1991 dice que "la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado", y que se debe otorgar "prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias,

125 En 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales fundamentales de los que deben disfrutar todas las personas; y en 1966 ellos quedaron reflejados en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Son normas y valores universalmente reconocidos que establecen obligaciones para los Estados.

pesqueras, forestales y agroindustriales". Es decir, fomentar, estimular y proteger el derecho a la alimentación.

Los DESC establecen el derecho a la alimentación como parte esencial del derecho a una vida digna, partiendo de dos presupuestos: la protección contra el hambre como un derecho mínimo esencial que no puede ser legalmente desconocido por ningún Estado y el deber que tienen los Estados de garantizar la mejora continua de las condiciones alimentarias y nutricionales de las personas.

El derecho a la alimentación se concibe según los parámetros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con base en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) del año 2002 como:

"Un derecho humano, inherente a toda persona, a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna".

Al ser ese derecho parte del andamiaje institucional del país, el Estado tiene la gran responsabilidad de garantizarlo a toda la población sin distinciones de credos, sexo, género, etnias, y condiciones económicas y sociales de los individuos. Por lo tanto, el derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) no puede dejarse en manos del mercado que siempre establece exclusiones, discriminaciones, limitaciones al acceso, etc. La Constitución Política Colombiana, en sus artículos 43, 44, 49, 50, 64, 65 y 66 establece que la seguridad alimentaria y la buena

nutrición son derechos fundamental de todos los ciudadanos colombianos en el ordenamiento jurídico colombiano[126].

Del derecho a la alimentación se deriva entonces el concepto de seguridad alimentaria acordado por la Conferencia Mundial de la Alimentación de la FAO de 1996. Allí se acordó un concepto normativo utilizado hoy por todos los países para el diseño de políticas de la SAN, el cual reza así:

"Por 'seguridad alimentaria' se entiende que los alimentos estén disponibles en todo momento, que todas las personas tienen acceso a ellos, que esos alimentos son nutricionalmente adecuados en lo que respeta a su cantidad, calidad y variedad, que son culturalmente aceptables para la población en cuestión. Solo si se cumplen todas estas condiciones cabe considerar que la población tiene garantizada la seguridad alimentaria. Nuestro propósito es conseguir una autodependencia duradera tanto en el plano nacional como a nivel de los hogares. Para ello, nuestras iniciativas deberán basarse en los principios de la viabilidad económica, la equidad, la participación amplia y el uso sostenible de los recursos naturales"[127].

Es decir, el concepto pone de manifiesto los ejes que la definen: a) disponibilidad de alimentos; b) acceso físico y económico a los alimentos; c) consumo de alimentos; d) aprovechamiento o utilización biológica y e) calidad e inocuidad. Ese concepto normativo de la FAO es usado por el documento

126 Ver Proyecto de Ley 054 de 2014 presentado por Sofía Gaviria Correa con un grupo de parlamentarios. En este proyecto de ley se encuentra un resumen de las diferentes normas constitucionales y jurídicas sobre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria.

127 Este concepto normativo de la FAO se deriva del *Cumbre Mundial de la Alimentación. Proyecto de declaración normativa y plan de acción. Texto Provisional, WFS96/3,* diciembre de 1995.

Conpes 113 de 2008 que definió una política de la SAN para Colombia, donde se lee:

"La definición pone de manifiesto que si el fin último de la seguridad alimentaria y nutricional es que todas las personas tengan una alimentación suficiente, oportuna y adecuada, una persona está en privación si: 1) carece de la posibilidad de alcanzar una canasta que incluya los niveles mínimos de alimentos necesarios para una alimentación suficiente (dimensión de los medios económicos) y 2) si no tiene la posibilidad o la facultad de transformar los medios e instrumentos disponibles (y a los cuales tiene acceso) que les permita alimentarse de manera adecuada (y dimensión de calidad de vida y fines del bienestar). En el caso particular de seguridad alimentaria y nutricional, el estado o acción constitutiva de la vida es tener una alimentación suficiente y adecuada y en consecuencia una vida saludable y activa".

Soberanía e independencia alimentaria

En la Conferencia de la FAO de 1996 se abrió una discusión que derivó en otro concepto: el de soberanía alimentaria, el cual tendría posteriormente desarrollos conceptuales. Esta alternativa establece una discusión, no tanto sobre la SAN en sí, sino sobre el papel del Estado y su autonomía en la garantía de este derecho. Ese concepto es motivo de discusiones en el campo de la política pues se relaciona con la soberanía de un Estado para tomar decisiones sobre su seguridad alimentaria. La discusión se ha acentuado con la intensificación del proceso de globalización y las políticas neoliberales y con las decisiones de abrir las economías a los mercados internacionales, dándole un papel protagónico al mercado en la asignación de recursos.

Una muestra de esa discusión es la planteada por Gordillo, quien indica que la soberanía alimentaria descansa sobre seis pilares, de acuerdo a un documento canadiense[128], tal como se indica en el recuadro 1.

Recuadro 1. La soberanía alimentaria

"1. **Se centra en alimentos para los pueblos:** a) Pone la necesidad de alimentación de las personas en el centro de las políticas. b) Insiste en que la comida es algo más que una mercancía.
2. **Pone en valor a los proveedores de alimentos:** a) Apoya modos de vida sostenibles. b) Respeta el trabajo de todos los proveedores de alimentos.
3. **Localiza los sistemas alimentarios:** a) Reduce la distancia entre proveedores y consumidores de alimentos. b) Rechaza el ***dumping*** y la asistencia alimentaria inapropiada. c) Resiste la dependencia de corporaciones remotas e irresponsables.
4. **Sitúa el control a nivel local:** a) Lugares de control están en manos de proveedores locales de alimentos. b) Reconoce la necesidad de habitar y compartir territorios. c) Rechaza la privatización de los recursos naturales.
5. **Promueve el conocimiento y las habilidades:** a) Se basa en los conocimientos tradicionales. b) Utiliza la investigación para apoyar y transmitir este conocimiento a generaciones futuras. c) Rechaza las tecnologías que atentan contra los sistemas alimentarios locales.
6. **Es compatible con la naturaleza:** a) Maximiza las contribuciones de los ecosistemas. b) Mejora la capacidad de recuperación. c) Rechaza el uso intensivo de energías de monocultivo industrializado y demás métodos destructivos".

128 Food Secure Canada, "The Six Pillars of Food Sovereignty" (developed at Nyñeléni, 2007).

Según Gordillo, las diferencias básicas en los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria son básicamente dos:

1) El concepto de seguridad alimentaria, adoptado por los Estados miembros de la FAO, es, si se quiere, un concepto neutro en términos de correlación de fuerzas. No prejuzga sobre la concentración de poder económico en los distintos eslabones de la cadena alimentaria ni en el comercio internacional de alimentos ni en la propiedad de medios de producción clave, como la tierra o, más contemporáneamente, el acceso a la información. En tanto, el concepto de soberanía alimentaria parte justamente de constatar la asimetría del poder en los distintos mercados y espacios de poder involucrados, así como en los ámbitos de las negociaciones comerciales multilaterales. Apela, entonces, al papel equilibrador que puede jugar un Estado democrático, y concibe que los alimentos sean más que mercancías.
2) La segunda diferencia sustancial tiene que ver con cómo producir alimentos. Aunque la FAO ha sido pionera en temas relacionados con mejores prácticas agrícolas (BPA), manejo sustentable de recursos naturales, el principio precautorio en relación con los OGM, agricultura verde, etc., por su naturaleza como organismo intergubernamental y multilateral no podría adoptar una posición enfática o única respecto a las distintas formas de producir alimentos. En la literatura especializada se reconocen tres grandes patrones tecnológicos: la llamada agricultura industrial, basada en el uso intensivo de combustibles fósiles; la agricultura biológica, que utiliza biomasa y biotecnologías, de las cuales los OGM son apenas una parte, y, más

específicamente, la agricultura orgánica, que supone procesos que requieren de diversas formas de certificación. La UE ha planteado desde hace varios años la idea de la coexistencia de los tres sistemas. Sin embargo, recientemente en el diseño de las políticas agrícolas comunitarias se está insistiendo en un sistema de subsidios desacoplados de productos en concreto, que premie el uso sustentable de recursos naturales en la producción de alimentos.
En cambio, el concepto de soberanía alimentaria está claramente orientado en primer lugar a la agricultura en pequeña escala (se entiende que aquí están incluidas las actividades ganaderas, forestales y pesqueras), no industrial, preferentemente orgánica, que adopta la concepción de agroecología[129].

La soberanía alimentaria es la garantía de la SAN mediante procesos que van en contravía de las políticas neoliberales. Privilegia la producción local y el papel de los pequeños agricultores o de las economías campesinas y familiares. En su interpretación, también es claro que propende por la protección de la producción nacional en relación con los procesos de importación de alimentos, es decir privilegia el suministro de alimentos con base en la producción interna; defiende la autonomía del Estado para decidir sus políticas de seguridad alimentaria sin estar sometido a los mandatos de la globalización y las reglas del mercado; privilegia la producción orgánica y la obtenida respetando los equilibrios con la naturaleza. Es decir, introduce el concepto de sostenibilidad alimentaria dándole un gran protagonismo al manejo adecuado de los recursos naturales. Implícitamente rechaza los cultivos transgénicos y la

129 Gustavo Gordillo, "Seguridad alimentaria y soberanía alimentaria", Documento base para discusión (FAO, 2013).

agricultura de monocultivos. Estos elementos explican por qué en las conferencias de la FAO los países no se han puesto de acuerdo con utilizar ese concepto en la definición de las políticas públicas, por las implicaciones políticas que tiene.

Gordillo dice claramente que los conceptos de SAN y de soberanía alimentaria no son antagónicos sino más bien complementarios, pues se trata en realidad de los énfasis que debe tener la política alimentaria. Dice que "el concepto de soberanía alimentaria no es antagónico ni alternativo al concepto de seguridad alimentaria. De sus dos componentes, uno se ubica más allá del concepto de seguridad alimentaria en el ámbito de las definiciones irrenunciables del estado moderno: es decir, de su soberanía en general, específicamente para definir políticas alimentarias. En tanto, su otro componente, sobre las formas de producir priorizando la agricultura familiar, se coloca más acá del concepto de seguridad alimentaria, en el ámbito de las políticas públicas específicas"[130].

Pero la discusión se ha enredado mucho porque las organizaciones que lo defienden (ONG, organizaciones campesinas, la Vía Campesina y otros) ponen la discusión en el plano político de la soberanía nacional. Tienden a desconocer los procesos de globalización y las inversiones extranjeras en la compra de tierras para proyectos agroindustriales, que tienen como destino los mercados externos, afectando la disponibilidad interna de alimentos.

En efecto, cuando se discutió en La Habana el Acuerdo de Paz con la FARC, el primer Acuerdo Agrario de 2013 dejó en suspenso el término de seguridad alimentaria, pues ese grupo insistía en usar el de soberanía alimentaria, no aceptado por el gobierno de Santos, pues iba en contravía de las políticas

130 *Ibid.*, p. 16.

neoliberales que ese gobierno ha practicado. Al final, se decidió hablar más bien de política alimentaria y nutricional.

Es igualmente claro que usar uno u otro concepto tiene grandes implicaciones para la política pública. Requieren de marcos y acuerdos institucionales complejos y de cambios significativos en las políticas agrarias y de desarrollo rural. Sin un marco institucional apropiado con capacidad real de gobernanza del sistema agroalimentario, las políticas alimentarias pueden ser una manifestación de intenciones gubernamentales, más que de proyectos encaminados a fortalecer el sistema de la SAN en beneficio especial de aquellos que tienen dificultades de acceder y utilizar adecuadamente la alimentación, es decir de los más pobres.

Otro concepto vinculado a estas discusiones es el de independencia alimentaria, que viene más de la Unión Europea y de su Política Agrícola Común (PAC), al igual que de países desarrollados como los Estados Unidos. Allí se considera la política de la SAN como un asunto de seguridad nacional, y se otorgan grandes subsidios a los agricultores para que permanezcan en la actividad, garantizándoles determinados niveles de ingreso y confort. La independencia alimentaria está muy vinculada al concepto de soberanía en la definición de las políticas, pero es compatible con la globalización y la economía de mercado. Es decir, se maneja manteniendo un mínimo, o umbrales en la producción estratégica de alimentos, pero se abren las perspectivas de los mercados internacionales con ciertas cláusulas de protección a la producción interna. Tanto la Unión Europea como los Estados Unidos manejan políticas agrícolas de largo plazo para dar seguridad a sus agricultores, y son revisadas cada cierto número de años para adaptarlas a los cambios de contexto y hacerlas más eficientes y efectivas.

No es esa la situación de los países en vías de desarrollo, como los latinoamericanos, los africanos y parte de los del sudeste asiático. En ellos predomina la política alimentaria con el funcionamiento de los mercados abiertos, sin capacidades de los Estados para modificar esa situación dada su dependencia de las grandes potencias en la definición de políticas. Actúan en el marco de la globalización, la dependencia y las políticas más neoliberales, sin capacidad estatal para definir proyectos nacionales que les permitan defender a los productores nacionales, y regular las importaciones de alimentos. Sometidos a las normas de la OMC, sus márgenes de acción son limitados, y ello se aúna con sus debilidades institucionales para resolver el tema de la pobreza y la desigualdad.

La tipología de políticas sobre seguridad alimentaria que adoptan los países está condicionada a la forma como se teorice, se mida y se analice ese concepto. Francesco Burchi y Pasquale De Muro han realizado una revisión sobre las diversas aproximaciones a la SAN para insistir en la necesidad de adoptar concepciones que giran más hacia el desarrollo de capacidades, siguiendo las teorías de Amartya Sen[131] y el concepto de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Para ello repasan las principales aproximaciones a la SAN, tales como el enfoque de la disponibilidad, el basado en los ingresos (capacidad de compra y acceso), el de las necesidades básicas (*food first*) de la OIT en los años setenta, el enfoque de derechos (*entitlement*) relacionado con el acceso, el de la sostenibilidad que gira más hacia la pobreza y el desarrollo, el enfoque de desarrollo humano y capacidades, y las concepciones sobre

131 Franceso Burchi y Pasquale De Muro, "Form food availability to nutritional capabilities: Advancing food security analysis", *Food Policy*, May 2015 (Elsevier.com/locate/foodpol).

las capacidades, enfatizando la necesidad de operacionalizar este tipo de enfoque.

En su análisis sobre el enfoque de las capacidades, Burchi y De Muro presentan un cuadro con tres tipos de elementos o fases a tener en cuenta: la primera denominada titularización de los alimentos, referida a las dotaciones y condiciones cambiantes y posibilidades de producción; la segunda sobre análisis de algunas capacidades básicas donde insisten en la necesidad de tener en cuenta aspectos como estado de salud, educación, capacidad de tomar parte en las decisiones de la comunidad, etc. Y tercero, la capacidad de tener seguridad alimentaria (*to be food secure*) que depende de la interacción entre las capacidades básicas y la nutrición, con lo cual insisten en la necesidad de agregar datos sobre la utilización de los alimentos o capacidad de crear una dieta adecuada. Advierten por ello los riesgos que tienen, por ejemplo, las creencias religiosas en la alimentación de las personas y la importancia de la capacidad de agencia (habilidad para ayudarse a sí mismo y tener influencia en el mundo).

El punto central de la visión de estos dos autores es la importancia que debe darse al vínculo entre las diferentes capacidades y la elección de la gente. Con ello se valoran cada uno de los aspectos de la seguridad alimentaria y se relacionan entre sí. De allí se deriva la importancia que tiene, por ejemplo, la política macroeconómica y la interrelación con las políticas sectoriales, para lograr una estabilidad en la seguridad alimentaria y la garantía de que ella esté presente en todas las personas. Este enfoque multidisciplinario de la SAN alrededor de las capacidades muestra la complejidad que puede alcanzar una buena política integral de seguridad alimentaria.

¿Qué ha hecho Colombia en SAN?

El país no ha sido ajeno a la elaboración de políticas de seguridad alimentaria. El Conpes 113 del 2008 es la mejor muestra de la intención del Estado para poner en práctica el derecho a la alimentación. Ese documento fue la culminación de un trabajo grupal que coordinó el ICBF mediante la realización de una serie de eventos y reuniones con actores regionales y nacionales para diseñar una política de SAN. La oficina de la FAO en Colombia asesoró ese trabajo que culminó en un documento de propuesta al DNP como insumo para la elaboración del Conpes del 2008[132]. La coordinación del ICBF se reflejó en un enfoque más nutricional que económico y social en el trabajo realizado en las regiones, sesgo que de alguna manera trató de corregir la participación de la FAO y el DNP, haciendo énfasis en los aspectos del suministro (producción agropecuaria) y el acceso a los alimentos (pobreza, generación de ingresos, etc.).

El antecedente más inmediato de la política de SAN definida en el 2008 es la Conferencia Internacional de Nutrición realizada en 1992 en Roma donde se aprobó el Plan de Acción para la Nutrición, que dio origen en Colombia al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005, aprobado por el Documento Conpes 2847 de 1996, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana. Para su seguimiento se creó el Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria (CONSA), que fue coordinado por el ICBF a partir de 1998.

En el 2003 se decidió hacer una evaluación de esa política con la participación de un grupo de entidades gubernamentales

132 Conviene señalar que tanto la FAO como el ICBF presentaron sus respectivas propuestas, con base en las cuales el DNP elaboró el documento que dio origen al Conpes 113 de 2008.

(ministerios de la Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural y Educación Nacional; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF; el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y el Departamento Nacional de Planeación, DNP). Se diseñó un proceso participativo de construcción de una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (PSAN), trabajo que, como fue indicado, lo coordinó el ICBF con la participación de las entidades indicadas.

Para reforzar ese trabajo el gobierno colombiano, a través de la Consejería Presidencial para la Acción Social, suscribió con la FAO dos convenios, en seguimiento a un acuerdo suscrito en noviembre de 2002. El primer convenio (Proyecto TCP/COL/3003/COL) sustenta una cooperación técnica mediante el aporte de recursos de la FAO, y el segundo (Proyecto UTF/COL/028/COL) un fondo de fideicomiso con recursos del Gobierno Nacional. Para ejecutarlos se creó una Unidad de Gestión en la FAO para el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Esa unidad elaboró un diagnóstico nacional y regional sobre el estado de la situación alimentaria y nutricional, además de otros documentos de soporte.

En las regiones, la SAN también se ha abierto espacios a partir de la iniciativa surgida en el departamento de Antioquia en el 2001-2003 cuando expidió el Plan Departamental de SAN para 30 municipios, como parte del plan departamental de desarrollo. Posteriormente se convirtió en el Programa Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA), convertido en una gerencia, que cubre actualmente los 125 municipios del departamento. Igualmente el municipio de Medellín, desde entonces, mantiene su propio plan de seguridad alimentaria y nutricional[133]. Esta iniciativa de Antioquia ha inspirado el esta-

133 El actual plan de SAN de Antioquia interviene en desnutrición infantil e inseguridad alimentaria a través de seis programas, a saber: promoción y protección de la

blecimiento de planes departamentales de seguridad alimentaria. Hoy existen, en casi todos los territorios, planes y programas orientados a ese fin, apoyados y promovidos por el Ministerio de Salud como parte de la política nacional de SAN establecida desde el 2008. Hay doce departamentos con gestión constante en sus planes de SAN, trece con planes o programas que requieren acompañamiento dinamizador, y siete departamentos que no cuentan con planes de SAN formulados o actualizados[134].

El actual Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2012-2019) busca contribuir al mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial la pobre y vulnerable. Contempla en sus metas "un eje de consumo: aumentar el indicador de lactancia materna exclusiva, aprovechamiento biológico: reducir la tasa de mortalidad por desnutrición, reducir tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad por IRA en niños menores de cinco años, reducir la tasa de mortalidad EDA, proporción de bajo peso al nacer, prevalencia de desnutrición global en niños menores de cinco años, prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años, prevalencia de exceso de peso en la población entre 18 y 64 años, prevalencia de anemia en las gestantes 13 y 49 años, prevalencia de niños y niñas en edad escolar 5-12 años, prevalencia de anemia de niñas entre los 6 y los 49 años, prevalencia de anemia en mujeres de 13 a 49 años sin embarazos,

salud y la nutrición; sistema de seguimiento y evaluación alimentaria y nutricional; proyectos productivos generadores de SAN; entornos sociales y educativos generadores de SAN; programa de promoción y prevención en SAN a través de información, educación y comunicación.

134 Ver *El estado actual de los planes departamentales de SAN*, CISAN/FAO, Convenio UTF 057, abril de 2015. Documento elaborado por Miguel Cristóbal, Silvia Patiño, Elika Marcela López, bajo el convenio MSPS/FAO. Disponible en: www.minsalud.gov.co/Sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/pp/SNA/compilado-nacional/osan.pdf

prevalencia de deficiencia de vitamina A en niños y niñas 1-4 años, prevalencia de deficiencia de zinc entre niños y niñas de 1-4 años"[135]. Estas metas son concordantes con las propuestas por las Naciones Unidas para Colombia.

En las ejecutorias relacionadas con ese plan, el gobierno dio origen en el 2013 el Observatorio de la SAN (OSAN), bajo el auspicio del Ministerio de Salud y Protección Social y la FAO (Acuerdo MSPS/FAO 389-2012). En febrero de 2013 se elaboró con la asesoría de la FAO un documento técnico sobre la situación de la SAN en Colombia, como un insumo para el OSAN. De otra parte, en la VII Reunión del Grupo de Trabajo 2025 (GT 2025) de la iniciativa de América Latina y el Caribe Sin Hambre de la FAO, se presentó un diagnóstico actualizado de la situación de la SAN en Colombia, con sus respectivos indicadores[136].

Las diversas metas de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, aplicadas en Colombia en el periodo 2000-2015, establecieron objetivos en temas relacionados directamente con la SAN: erradicación de la pobreza extrema y el hambre, reducción de la mortalidad infantil, educación primaria universal, igualdad de géneros y otros. Y en el 2015, la Conferencia de las Naciones Unidas definió una nueva agenda más global para el desarrollo sostenible (ODS), o agenda post-2015, que se extenderá hasta el 2030. De 17 objetivos fijados, por lo menos siete están relacionados directamente con la SAN: terminar la pobreza y el hambre, lograr la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible, asegurar vidas saludables, asegurar calidad y pertinencia educativa, lograr la equidad de

135 DNP, *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019*.

136 Claribel Rodríguez, *Colombia, Política y plan de SAN* (presentación realizada en la VII reunión del Grupo de Trabajo 2025 de la iniciatica América Latina y Caribe sin Hambre, en Guatemala el 21 y 22 de noviembre de 2013).

géneros, garantizar patrones de consumo y producción sostenibles, asegurar disponibilidad y gestión sostenible del agua, y el saneamiento para todos.

El Plan de Desarrollo 2014-2018 ya contempla varios de esos temas con sus respectivas metas, y el gobierno conformó en febrero de 2015 la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus ODS.

El Plan Nacional de Salud Pública (PNSP) 2012-2020 también propende por la "seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana a través de la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones intersectoriales con el fin de asegurar la salud de las personas y el derecho a los consumidores". Considera las siguientes estrategias:

a. Construcción y desarrollo de la institucionalidad para la SAN.
b. Aprobación del abordaje multidimensional de la SAN, y la sensibilización de todos los sectores cuyas competencias contribuyan a la garantía del derecho a la alimentación para la prevención de los riesgos relacionados con la vulnerabilidad alimentaria y nutricional.
c. Armonización de los objetivos de la seguridad alimentaria y nutricional a través de planes institucionales dentro de cada entidad responsable del tema.
d. Alianzas estratégicas. Articulación de los distintos sectores involucrados en la construcción de la SAN, mediante la conformación y desarrollo de alianzas, que conlleven a la conformación de pactos y acuerdos orientados a la lucha contra el hambre en los ámbitos nacional y regional, tanto rural como urbano.
e. Participación social y comunitaria en los planes, programas y proyectos de SAN.

f. Información, educación y comunicación. Sensibilización de todos los estamentos de la sociedad por los temas de seguridad alimentaria y nutricional que conlleven a una demanda de espacios en medios masivos de comunicación.
g. Planes territoriales de SAN. Concreción de la institucionalidad a nivel territorial expresada en planes departamentales y municipales de SAN, construidos a través de instancias legitimadas por las asambleas departamentales o concejos municipales con participación social y comunitaria.

Todas las acciones anteriores que ya emprendió el país para la SAN son reforzadas en el acuerdo alcanzado por el gobierno con las FARC en La Habana[137], donde el tema se posiciona para fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria, como productora y consumidora de alimentos. El acuerdo plantea "poner en marcha un sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación" y propende por "una política alimentaria y nutricional en las zonas rurales con un sistema que se articule en los territorios" con:

a. Planes departamentales y locales para la alimentación y nutrición, con consejos departamentales y municipales, y la creación de un consejo nacional de alimentación y nutrición con autoridades nacionales, departamentales y municipales, y representantes elegidos en el marco de los consejos departamentales y municipales que defina los lineamientos de política, coordine los planes departamentales y locales y monitoree el riesgo y haga seguimiento a las metas.
b. Desarrollo de programas contra el hambre y la desnutrición con planes de choque para la población rural más

137 *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (La Habana, 12 de noviembre de 2016).

vulnerable y en pobreza extrema.Esquemas de apoyo para fortalecer y afianzar la producción y el mercadeo interno, que contribuyan a la autosuficiencia y autoconsumo de la economía campesina, familiar y comunitaria.

c. Promoción de mercados regionales y locales.
d. Campanas orientadas a promover la producción y consumo de alimentos de alto contenido nutricional, manejo adecuado de los alimentos y adopción de buenos hábitos alimentarios.
e. Y provisión de condiciones e incentivos a la producción, comercialización y apoyos directos cuando sea necesario, para el fortalecimiento productivo, y para que la economía familiar, campesina y comunitaria "eviten o minimicen los impactos negativos que supongan la internacionalización de la economía y la liberación del comercio".

Colombia no ha sido pues ajena la seguridad alimentaria. A partir del Conpes 113 de 2008, ese tema se elevó a la categoría de política de Estado, y esto se configuró mediante el Decreto 2055 de 2009, que crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), la cual tendrá a su cargo la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). Y la Ley 1355 de 2009, que define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención.

Se han diseñado políticas y planes nacionales, los departamentos han iniciado acciones en ese sentido, y varias entidades gubernamentales como el ICBF trabajan en la protección de la niñez y su alimentación escolar. En la atención a los desplazados por el conflicto en sus primeros momentos se han implementado acciones para la alimentación de esas familias,

el DPS combate la pobreza extrema contribuyendo de manera significativa a la SAN y varias ONG y proyectos de cooperación internacional realizan acciones también en ese sentido, etc.

Si bien existe ese marco normativo y los planes indicados, es mucho el camino por recorrer y resolver problemas notorios de coordinación entre las diferentes acciones. Los recursos siempre son insuficientes, la institucionalidad es engorrosa y precaria en muchos territorios para apoyar acciones que son de carácter multidimensional, la corrupción se ha introducido en programas de atención alimentaria escolar que maneja el ICFB y en departamentos donde la desnutrición y el hambre son críticos, como en La Guajira y el Chocó.

Colombia todavía debe avanzar mucho en fortalecer su institucionalidad y la gobernanza de la seguridad alimentaria, para superar los indicadores de desnutrición, hambre y pobreza que aún lo caracterizan.

El país está en mora de diseñar una estrategia estructural, consistente y de largo plazo para combatir la pobreza y el hambre, pese a todas las propuestas que en ese sentido se han hecho desde diversos ámbitos institucionales, sean nacionales o internacionales. El ejemplo que dio Brasil con su estrategia Hambre Cero muestra que sí se pueden hacer avances rápidos y contundentes para combatir el hambre, la desnutrición y la pobreza. En Colombia cada gobierno hace su propia apuesta, limitada en recursos y en plazos, y no se alcanza a tener una continuidad en la acción pública que traspase los periodos gubernamentales. Es un problema institucional, político, de visión y decisión sobre cómo enfrentar en serio esos cuellos de botella para el desarrollo.

Las políticas de seguridad alimentaria y su contexto

Conviene hacer un llamado de atención sobre la necesidad de poner en su contexto las políticas de SAN. No es lo mismo una política de seguridad alimentaria en una economía cerrada, o donde se protege la producción interna de alimentos otorgando subsidios, que en una situación de globalización y apertura completa de los mercados. Los énfasis y la profundidad de las políticas de producción de alimentos están limitados por la apertura económica y los tratados de libre comercio que el país ha firmado, a diestra y siniestra.

Hacer una política de seguridad alimentaria en un país en guerra o con un conflicto armado interno es diferente de hacerla en un país en paz. La producción de alimentos se afecta de alguna manera, lo mismo que las inversiones en el campo. Los programas de construcción de infraestructura y, en general, las obras públicas se afectan en los territorios en conflicto y los costos aumentan. Los desplazados del campo por la violencia desmejoran sus condiciones de vida y bienestar; muchos de ellos pasan de la pobreza a la miseria en las grandes ciudades y poblados en donde se refugian. El conflicto destruye recursos naturales, y el control de los territorios por actores armados en la ilegalidad limita la explotación de las potencialidades alimentarias de esas regiones. Son muchos los efectos negativos del conflicto sobre la seguridad alimentaria, y la lucha contra la pobreza también se dificulta.

Las alteraciones en el medio ambiente y la presencia del cambio climático imponen nuevos desafíos a la seguridad alimentaria. Los excesos de lluvia y sequías afectan seriamente la producción de alimentos y aumentan los niveles de pobreza de los pobladores más vulnerables. Con el cambio climático

crecen las vulnerabilidades, los riesgos y las incertidumbres, y sus efectos retrasan las metas impuestas por las entidades, además se aumentan los costos y las eficacias de las políticas.

La modernización de los sistemas agroalimentarios trae aparejada la transnacionalización de las cadenas alimentarias, los cambios en los mercados minoristas con las grandes superficies, el control de esas cadenas por empresas transnacionales que no tienen en sus objetivos combatir el hambre y la pobreza. El control de la producción de semillas e insumos para la agricultura tiene efectos no siempre medidos sobre la producción de alimentos; la producción agroindustrial y toda la cadena alimentaria termina bajo el control de las grandes multinacionales de alimentos, semillas, insumos y maquinaria. Los perjudicados o excluidos en esos procesos son precisamente los pequeños productores de alimentos y las cadenas detallistas de barrio en las grandes ciudades, en las intermedias y aun en los pueblos rasos[138].

Todo el sistema agroalimentario queda impregnado por el poder del capital transnacional, unas veces monopólico, otras oligopólico. Las políticas internas de seguridad alimentaria en esas condiciones se someten a más limitaciones, y el Estado se queda sin instrumentos para actuar, pues en muchos casos esas inversiones extranjeras tienen garantías jurídicas consignadas en los TLC y los acuerdos comerciales firmados por los Estados.

El caso emblemático en Colombia con la inversión extranjera en la cadena alimentaria es el de la Orinoquia y la Ley de Zidres, que pone en conflicto a los empresarios e inversionistas

138 Ver entre otros: Silvia Gorenstein, *Empresas transnacionales en la agricultura y la producción de alimentos en América Latina y El Caribe* (Fundación Friedrich Ebert Stiftung, julio de 2016); Thomas Reardon y Julio Berdegue, *El papel del comercio minorista en la trasformación de los sistemas agroalimentarios. Implicancias para las políticas de desarrollo* (Santiago de Chile, Rimisp), Temas y Debates Rurales n.º 10, 2008; Thomas Reardon, Christopher Barret, Julio Berdegue, y Johan Swinnen, "Agrifood Industry Transformation and Small Farmer in Developing Countries", *World Development*, vol. 37, n.º 11, 2009, pp. 1717-1727.

nacionales y extranjeros con los campesinos y con las comunidades que habitan esos esos territorios. Estos alegan el derecho a que los baldíos de la nación se les adjudiquen en lugar de entregar los baldíos a grandes inversionistas, así sea en arrendamiento a largo plazo; esa petición tiene sustento en normas de la Constitución de 1991 y la Ley 160 de 1994[139].

Todo el proceso de modernización va acompañado de cambios en los patrones de consumo, orientados hacia la imitación de los existentes en los países de mayores ingresos, introducidos y estimulados a su vez por las empresas transnacionales a través de publicidad e incentivos. La canasta de consumo termina incorporando bienes industrializados que compiten con los productos frescos, generando problemas de salud como la obesidad, por el consumo excesivo de azúcares y grasas que contiene esa dieta transnacionalizada. El incentivo a los consumidores consiste en un producto mejor presentado, de mejor calidad y a veces a menor precio, que va acompañado de facilidades de compra al estilo de cadenas como Falabella, el Éxito, Carulla, etc.

De esa manera, los consumidores de clase media y alta, especialmente, adquieren un gran poder político para la discusión de las políticas del Estado en comparación con los poderes de los agricultores. Se imponen políticas de importación de alimentos apoyadas por el consumo en las grandes ciudades, a costa de los pequeños productores de alimentos, o de la producción nacional.

Otros aspectos del contexto, no menos importantes, que afectan la seguridad alimentaria e introducen cambios en las costumbres, las visiones, los modos de pensar y las actuaciones

139 Al momento de terminar este texto, la Corte Constitucional había declarado exequibles las normas expedidas sobre las Zidres, con algunas observaciones.

y relaciones de los habitantes son las transformaciones en las relaciones rural-urbanas. Una aproximación al tema se encuentra en Felicity y Berdegue, y De Janvry[140], donde se indica cómo las sociedades rurales llegan a ser culturalmente muy similares a las grandes aglomeraciones urbanas en el proceso de transformación rural, cuando disminuye su dependencia de la agricultura y las sociedades rurales se diversifican. La tendencia hacia la urbanización de las regiones rurales, la conformación de hogares multiubicación en el empleo, la difusión del internet y las TIC, y otros fenómenos van haciendo que la distinción entre lo urbano y lo rural sea cada vez más difusa, y que el papel de los agricultores como productores de alimentos no sea suficientemente valorado.

El acceso a la tierra y la SAN

La reforma agraria se vio siempre como un proceso de redistribución de los derechos de propiedad sobre la tierra concentrados en pocas manos, frente a un universo de minifundistas y trabajadores rurales sin tierra que viven de la agricultura. En sus objetivos nunca se hicieron consideraciones de seguridad alimentaria, excepto la de aumentar la oferta de alimentos y mejorar la eficiencia productiva (los aspectos de disponibilidad de alimentos) introduciendo cambios tecnológicos, el acceso al crédito y los mercados. Estas reformas fueron propias de la segunda posguerra mundial en América Latina, con la excepción del caso de México de principios del siglo xx.

140 Alain de Janvry, *Agriculture for Development: New Paradigm and Options for Success* (Berkeley: Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, August 2009); J. Felicity and Julio Berdegue, *Food System at the Rural-Urban Interface*, Working Paper Series, Document n.° 194, Territorial Cohesion for Development Working Group. June 2016.

Pese a los procesos de modernización en la estructura agraria, las condiciones de la tenencia de la tierra siguen siendo muy excluyentes. Son bien conocidos los índices de concentración de la propiedad existentes en Colombia que ascienden a 0,87, uno de los más altos del mundo, acompañados de elevados índices de pobreza rural (el 42% de la población del campo), y un ineficiente e inadecuado uso de la tierra (conflictos de uso del suelo), y con una enorme informalidad en los derechos de propiedad. Todo ello configura una situación de desigualdad e inequidad en el acceso y uso de la tierra, y condiciones de atraso que no se justifican en la actualidad.

Esta situación, como lo ha indicado el INDH 2011 del PNUD[141], muestra que el modelo de desarrollo rural ha sido un fracaso en términos de equidad, mejoramiento de condiciones de vida, oportunidades para los pobladores rurales sin tierra o con poca tierra, además de limitar las libertades para hacer un uso racional de los recursos naturales.

Hoy se discute si el tipo de reformas agrarias del pasado (reformas históricas) es el adecuado para el contexto actual; el debate se ha retomado más en el sentido de una reforma rural integral que incluya la redistribución de la propiedad. Es decir, aunque ha cambiado la concepción y el alcance de las reformas en la ruralidad, el tema de la tenencia de la tierra, su uso y la formalización de los derechos de propiedad siguen vigentes. Por eso, autores como Lipton han insistido en la necesidad de hacer la reforma agraria que no se ha hecho, aun con la visión tradicional[142].

Otros autores han hecho reflexiones sobre las relaciones de la reforma agraria con la seguridad alimentaria; por ejemplo,

141 PNUD, *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2013* (Bogotá: PNUD).

142 Michael Lipton, *op. cit.*

Lipton y Saghai argumentan que este tipo de reformas son como una ruta ética defendible para la SAN[143]. Holden y Ghebru[144], por su parte, analizan los vínculos entre las reformas en la tenencia de la tierra y la seguridad alimentaria, con una revisión de la literatura que ha examinado esos temas. Concluyen que ha sido limitado el análisis sobre esos vínculos y enuncian los principales asuntos que es necesario investigar más a profundidad, especialmente el referido a la creación de oportunidades de empleo y provisión de derechos seguros sobre la propiedad para gente joven, como una manera de lograr una estabilidad social para la SAN.

La reforma agraria o rural abre el acceso a los derechos de propiedad de la tierra a nuevos actores, especialmente los pobres del campo y los pequeños y medianos productores, desconcentrando la propiedad e introduciendo factores de equidad en el acceso y manejo de la tierra. Se trata de crear nuevos derechos de propiedad y democratizar la estructura agraria. Esto tiene grandes ventajas para el desarrollo y el crecimiento, si se hace de manera adecuada y sin conducir a una fragmentación minifundista de la tierra, sino más bien creando unidades productivas pequeñas con capacidad de ahorrar y acumular en pequeña escala, es decir, agriculturas familiares y de mediana propiedad que le hagan un peso al poder existente en manos de grandes propietarios y empresarios.

El derecho de propiedad se puede orientar preferentemente hacia la producción de alimentos para el mercado interno, con

143 Michael Lipton y Yashar Saghai, "Food Security, Farland Access Ethic, and Land Reform", *Global Food Security* (Elsevier, March 2016). Disponible en: www.elsevier.com/locate/gfs.

144 Stein T. Holden, Hosaena Ghebru, "Land Tenure Reforms, Tenure Security and Food Security in Poor Agrarian Economies: Causal Linkages and Research Gaps", *Global Food Security* (Elsevier, July 2016). Disponible en: www.elsevier.com/locate/gfs.

contribuciones a la SAN, sin desconocer otras opciones. Son los pequeños productores con su eficiencia en el uso de la tierra y la mano de obra los que pueden posicionarse en el aparato productivo y en los mercados de alimentos, sin desconocer que la agricultura de tipo empresarial puede competir con la familiar en el suministro de alimentos a los mercados internos, como ha sido tradicional, combinándola con las exportaciones de excedentes, o parte de la producción orientada definitivamente al mercado externo.

El derecho de propiedad le da al agricultor la oportunidad de contribuir a la oferta alimentaria y a la demanda de alimentos en el sistema agroalimentario, al mejorar sus ingresos y oportunidades en el sector. Por eso el reparto de tierras es una política estratégica para la SAN cuando se plantea con miras a productores especializados en alimentos básicos para la población. Cualquier acción que el Estado y la sociedad realicen para facilitar el acceso a la tierra a los campesinos y medianos productores beneficia la seguridad alimentaria.

Asegurar y garantizar los derechos de propiedad contribuye al cumplimento del derecho a la alimentación de la población, tanto rural como urbana. Por eso las políticas de fortalecimiento de la institucionalidad que defiende los derechos de propiedad legítimamente adquiridos van en esa dirección y es de gran ayuda a la SAN.

Para la seguridad alimentaria y nutricional es grave que un poco más del 60% de la propiedad rural en Colombia permanezca en la informalidad, sin títulos registrados, o sin ellos. Estos productores no tienen acceso a otros servicios o subsidios; por ejemplo, están por fuera del sistema financiero, porque no tienen garantías reales para obtener un crédito tan indispensable a los pequeños productores. La informalidad le resta potencial a la producción de alimentos y pone a un

porcentaje significativo de poseedores en condiciones de ciudadanos de segunda categoría, pues no tienen cómo posicionarse en los mercados y en las relaciones con el Estado. Son objeto de despojo fácil de sus tierras, como se demostró en el caso del conflicto colombiano, y permanecen en la penumbra. La SAN pierde mucho con esa informalidad pues limita enormemente el acceso a otros recursos, restringe la inversión y mengua la modernización de la producción. Estos propietarios en el limbo son agentes anónimos en el mercado, no tienen poder político ni capacidades de aumentar su capacidad de compra de alimentos en los mercados, sean frescos o industrializados, y merman el potencial productivo para la SAN.

La formalización de los títulos de propiedad y la redistribución de la tierra son instrumentos de gran capacidad para potenciar la seguridad alimentaria, disminuir la pobreza rural, modernizar el campo y consolidar la democracia en el sector rural. La agricultura para el desarrollo, como la denomina el Informe del Banco Mundial del 2008, un paradigma que sustituye el clásico de la contribución de la agricultura al desarrollo, se constituye en un proceso que mejora las condiciones para tener una mejor seguridad alimentaria y nutricional, y asegurar mejores condiciones de vida en el campo[145].

El Acuerdo de Paz, la Misión Rural y la SAN

En la coyuntura actual de la terminación del conflicto armado con las FARC (y posteriormente del ELN), es pertinente preguntarse cómo ese proceso contribuye a la seguridad alimentaria. Una reforma rural integral como la especificada en

145 Alain de Janvry, *op. cit.*

el acuerdo agrario tendría indudables impactos positivos para la SAN, desde diversos puntos de vista, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a. Disminuye la incertidumbre que genera el conflicto sobre la inversión en el campo.
b. Se reduce, o desaparece, la migración forzada de pobladores rurales hacia los centros urbanos donde la mayoría descienden de la pobreza a la miseria.
c. Se termina, o se reduce a su mínima expresión, el despojo de tierras por métodos violentos.
d. Los productores pueden dedicarse con más libertad a la producción y búsqueda de opciones diversas de ingresos en las áreas rurales para mejorar sus niveles de bienestar y consumo, en la medida en que se abran nuevas opciones de trabajo e inversión en el campo.
e. Si se facilita el acceso a la tierra a más productores, como se plantea en el Fondo de Tierras propuesto con tres millones de hectáreas, se aumenta el potencial de producción de alimentos para el mercado interno.
f. Si se formalizan siete millones de títulos en la informalidad, se aumentan los ingresos de los pobladores y sus opciones, así como la producción mediante el acceso al crédito y otros bienes públicos, servicios y subsidios.
g. El suministro de bienes públicos al sector rural mejora apreciablemente el potencial productivo y los ingresos.
h. Si se implementan los planes de seguridad alimentaria propuestos con énfasis en los territorios, también se potencia la producción, se mejoran las condiciones nutricionales, y se disminuye la pobreza.
i. La meta de reducir la pobreza rural a la mitad en 10 años es uno de los elementos que más contribuyen a la seguridad alimentaria

j. La implementación de programas de desarrollo rural con enfoque territorial también va en la misma dirección: potencia la producción de alimentos, mejora los ingresos, disminuye la pobreza, aumenta los niveles de educación, genera más oportunidades de empleo e ingresos, acrecienta la productividad y la competitividad, desarrolla los mercados y la institucionalidad, entre otros.
k. A todo lo señalado anteriormente contribuye también el desarrollo y fortalecimiento los derechos de propiedad, así como la ampliación de las zonas de reserva campesina.
l. La sustitución de cultivos de coca por productos alimenticios, con ingresos similares o mejores en actividades legales, es igualmente beneficioso para la SAN en las zonas donde esos cultivos prevalecen.
m. El catastro multipropósito anunciado en el acuerdo mejora apreciablemente la claridad sobre los derechos de propiedad, contribuye a evitar el despojo, y facilita el pago adecuado de impuestos prediales municipales para que esos entes hagan desarrollo en beneficio de las comunidades. El catastro es un valioso instrumento para formalizar los derechos de propiedad.
n. El cierre de la frontera agropecuaria es una medida que busca preservar y conservar los recursos naturales para brindarles más sostenibilidad a los sistemas productivos.
o. El énfasis en promover y fomentar las economías campesinas, comunitarias y asociativas, fortalece la capacidad de los productores para negociar políticas que los beneficie directamente. Y les permite organizarse de manera eficiente para enfrentarse a los mercados de bienes e insumos, además de preservar semillas autóctonas para la SAN

En síntesis, todo el acuerdo se relaciona de una u otra manera con la seguridad alimentaria; de cumplirse como está previsto, se habrá dado un avance significativo para la seguridad alimentaria.

En el mismo sentido, y con énfasis en la modernización productiva con inclusión social, el informe de la Misión Rural le apuesta a los mismos propósitos. Si bien el tema de la seguridad alimentaria no se trató allí de manera específica, todas las propuestas de la misión inciden en una mayor seguridad alimentaria y nutricional de la población[146].

Existe pues una coyuntura interesante para fortalecer la seguridad alimentaria en Colombia, que no se puede desperdiciar. Es de gran responsabilidad del Estado y los dirigentes de país aprovechar este potencial para fortalecer la producción, los ingresos, las oportunidades, y disminuir la inequidad y la pobreza.

El Censo Agropecuario Nacional realizado en el 2014 ha puesto al descubierto realidades y verdades a las que no se ponía atención en las políticas públicas. Quedaron al descubierto las grandes falencias, fallas y deficiencias de lo que ha sido el desarrollo rural, y las grandes brechas rural-urbanas. El censo confirma el enorme descuido del sector rural, debido entre otras razones a la promoción de un modelo de desarrollo fundamentado en la urbanización, el desarrollo industrial-financiero y los servicios. El censo reafirma con sus datos, y con la verificación de las grandes brechas de ingresos, oportunidades y calidad de vida entre lo urbano y lo rural, la necesidad de un desarrollo más equitativo, y una mejor distribución de los frutos del progreso técnico y social.

146 DNP, *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*, 3 tomos (Bogotá: DNP, 2015).

Muchos de los indicadores que trae el censo tienen una relación estrecha con la seguridad alimentaria. Las deficiencias en el suministro de crédito, en asistencia técnica, en bienes públicos, la minifundizacion y concentración de la propiedad rural, los indicadores de pobreza rural, el tipo de bienes producidos, el mal uso del suelo, las deficiencias en el suministro de agua, las condiciones de salubridad, etc., son indicios de serios problemas de seguridad alimentaria en el sector, que es la fuente primaria de los principales alimentos que consumen los colombianos. El censo termina siendo un llamado de atención al Estado y la sociedad sobre la necesidad de superar el atraso rural y las condiciones de vida de sus habitantes para cerrar brechas que no tienen ninguna justificación desde el punto de vista del desarrollo humano, la dignidad, la justicia social y la seguridad alimentaria.

Reflexión final

En este texto se presenta claramente que Colombia construyó una ruralidad problemática y con elementos de atraso estructural, adoptando una idea de desarrollo que dejaba de lado al campesinado y centraba la mayoría de los recursos en una modernización excluyente y discriminatoria contra grupos específicos de la sociedad rural, con un amplio espectro de problemas ambientales y sociales. Además, estructuró un proyecto nacional de desarrollo que le ha dado preferencia a lo urbano sobre lo rural. Un modelo que ha conducido a múltiples conflictos y crisis estructurales recurrentes, con una exclusión económica, política y social que conduce a un desarrollo inequitativo y conflictivo.

Una lectura desprevenida sobre lo que han sido las políticas de tierras en Colombia, descritas de manera sucinta en los capítulos anteriores, lleva fácilmente a considerar que el Estado tiene varios grados de responsabilidad sobre el desarrollo del conflicto en el sector rural y el atraso rural. Esto se puede atribuir al tipo de políticas aplicadas, los procedimientos utilizados, la falta de una institucionalidad apropiada para atender las demandas

de los actores sociales, y la orientación de las políticas hacia la salvaguardia de intereses de grupos particulares en relación con los de la colectividad, además de su incapacidad histórica para controlar los territorios y garantizar los derechos de propiedad.

Esa responsabilidad no es solo estatal. El sector privado, representado en sus élites, que han compartido, apoyado e inducido muchas de las políticas y decisiones gubernamentales anotadas, en defensa de sus intereses sin importar la suerte del resto de colombianos, tiene también un alto grado de responsabilidad sobre lo que ha sido la suerte de sector rural. Y a ella no escapan quienes, desde diversas posiciones públicas y privadas, ayudaron a acentuar el conflicto en el campo y, en general, en el país; dicho de otra manera, quienes han consentido y propiciado la desigualdad, una democracia débil e inercial, la codicia en la acumulación de tierras, la judicialización de la protesta social, el irrespeto a los derechos humanos, el despojo de tierras y el desplazamiento forzado. Todos aquellos que no piensan en el país y el futuro de sus habitantes y ciudadanos, sino en su propio interés inmediatista, terminan compartiendo esa responsabilidad.

El atraso rural en todas sus dimensiones es el fruto de quienes han despreciado y desvalorizado los intereses de las comunidades, de los campesinos, de lo rural, y de quienes no tienen conciencia social y ni un proyecto de país. Es el resultado de un capitalismo despiadado, salvaje en muchos de los pasajes de la vida nacional. Es el fruto de una modernización trunca que se quedó a mitad de camino y no avanzó, por lo menos, hacia un liberalismo económico clásico dentro de los moldes de la democracia.

La política de tierras descrita no es fruto del azar, resulta de mantener y propiciar un orden social injusto y una democracia recortada, sustentada en un sistema político que propicia el atraso. Esa situación es muy evidente en el sector rural, pero también en las urbes donde vive la mayoría de la población

colombiana. El día que esos habitantes urbanos se interesen de verdad por la suerte de sus compatriotas rurales, se habrá abierto el camino a la solución de las injusticias y los problemas rurales, y las avenidas de un desarrollo rural compartido y del cambio en el régimen político alumbrarán los caminos de la paz.

El país está a las puertas de encontrar una gran oportunidad para modificar ese orden de cosas y emprender un proceso de transformación y cambio en las condiciones en que se desarrolla la vida rural. Perder esa oportunidad para cambiar las estructuras agrarias y poner la tierra en su verdadero papel de instrumentar un desarrollo con justicia y equidad en la diversidad de territorios del país sería el mayor desatino cometido por esta sociedad; sería una grave afrenta a la dignidad de los habitantes rurales y de los colombianos. A la generación entrante le puede quedar difícil acudir al perdón y el olvido de semejante equivocación, y deberá siempre echar mano de la memoria histórica para entender lo que ha sucedido en el sector rural.

Es tan crítico, problemático, conflictivo y delicado el problema rural, que sectores conservadores de la sociedad hacen política con la tragedia de los despojados de la tierra y los desplazados por el conflicto rural. Y la hacen no para ayudarlos y defender sus derechos, sino para generar dudas y ponerles trabas a los procesos de restitución de tierras, atravesando palos a la rueda a la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011). Buscan modificar la ley a favor de sospechosos ocupantes de tierras despojadas durante el conflicto armado alegando una buena fe exenta de culpa, desvalorizando de paso el papel que tiene en el contexto la situación del despojo y apropiación de las tierras usando todo tipo de argucias y violencias.

Esa campaña les abre las puertas a los codiciosos por la tierra y a victimarios que se hacen pasar por ocupantes de buena fe, oscureciendo los derechos de las verdaderas víctimas de la

violencia y el despojo. Estimula de otra parte la creación de grupos, incluso ejércitos antirrestitución que operan desde la expedición de la mencionada ley, y de paso cuestionan los procesos de paz que se han acordado en La Habana. Me pregunto si atravezarse a la restitución de tierras y la Ley de Víctimas es una manera oculta de legalizar el despojo violento e ilegal de tierras ocurrido durante el conflicto armado interno y oponerse a los intentos de modernización del campo.

Como lo podrá haber observado el lector, este texto deja establecida claramente la importancia que tiene la tierra para el desarrollo del país. Sus contribuciones diversas y a su vez las problemáticas que genera por la aplicación de políticas inadecuadas muestran que el Estado tiene una deuda enorme con el sector rural para facilitarle de manera definitiva la posibilidad de aprovechar todas sus potencialidades y abrirle caminos a la modernidad. Seguir manteniendo la problemática compleja de tierras, sin hacer virajes sustanciales en las políticas y en las visiones que se tienen sobre la ruralidad e importancia de fortalecer y garantizar los derechos de propiedad es mantener el atraso y una democracia sumamente restringida.

La tierra es un recurso estratégico para la seguridad alimentaria, por eso seguir con la situación descrita en materia de tierras es negarle a esta generación y la siguiente un derecho universal conocido por el Estado, el de la alimentación, y con él otros derechos de los ciudadanos. La coyuntura que atraviesa Colombia es quizás la más propicia en mucho tiempo para avanzar en los cambios que permitan esa transformación tan anhelada en las atrasadas estructuras agrarias para potenciar el desarrollo nacional. Es la hora de avanzar en una inflexión histórica en las políticas rurales, y en el tratamiento y consideración de lo que significa para el desarrollo tener una ruralidad con capacidades, equidad, justicia y dignidad.

Cronología de leyes sobre tierras

Leyes	Breve caracterización
Ley del 13 de octubre de 1821	Ley expedida para fomentar la agricultura a través de la enajenación de baldíos a precios cómodos y equitativos, siendo vicepresidente y encargado del poder ejecutivo el general Santander. Se consideraban necesarias esas enajenaciones para cubrir los inmensos gastos y erogaciones a que estaban sujetas las rentas públicas. Decía que podrán enajenarse en lo sucesivo las tierras baldías que no han sido antes concedidas a persona alguna o que, habiéndolo sido por composición, han vuelto al dominio de la República. Determina la abolición del método de composición establecido particularmente por la instrucción del 15 de octubre de 1754, y cualesquiera otras leyes para la enajenación de tierras baldías. Y se exceptúan las tierras de comunidad de indios y de los pastos y ejidos de villas y ciudades. Los que estén en posesión de las tierras baldías con casas y labranzas en ellas, sin título alguno de propiedad, serán preferidos en las ventas. Y los que poseyeren tierras baldías de tiempo inmemorial, o a pretexto de una justa prescripción, deberán concurrir en el término perentorio de un año a sacar sus títulos de propiedad. La fanegada se venderá a dos pesos en moneda corriente. Se creará en la capital de la República una oficina de agrimensura general, y una particular en cada provincia, en que se registren las propiedades rurales de todos los ciudadanos y extranjeros residentes en las expresadas provincias. Y se ordena que dentro de cuatro años, contados desde la publicación de la presente ley, todos los ciudadanos y extranjeros residentes en Colombia requerían registrar sus propiedades rurales en las oficinas particulares de cada provincia.
Ley del 22 de mayo de 1826	Expedida en la vicepresidencia del general Santander, encargado del poder ejecutivo, para fundar el crédito nacional y reconocer las deudas internas y externas de la nación.
Ley del 10 de abril de 1838	Expedida en el gobierno de José Ignacio de Márquez, buscaba dar ventajas al erario público y a la agricultura y entregar a los particulares porciones de baldíos para el desarrollo de la agricultura y la ganadería. Era complementaria de la Ley del 13 de octubre de 1821 en lo referente a la enajenación de baldíos para el fomento de la agricultura. El objetivo destacable era el de favorecer la apropiación privada de la tierra para que los propietarios les sacaran el mayor provecho, y lograr que aumentaran los ingresos del tesoro público por el precio de las enajenaciones.

	Para alcanzar esos objetivos se determinó el perfeccionamiento de la información, la agrimensura, la formación de planos y el justiprecio de las tierras baldías, en especial en aquellas que fueran las más adecuadas para la explotación agropecuaria. Se definió también la venta de las tierras con precios estipulados por expertos y mediante subasta pública, admitiendo el pago en billetes de deuda nacional. También la ley se orientó al desarrollo de la inmigración ofreciendo tierras para tal fin. Igualmente se daban recompensas a los militares y sus familias, la dotación de ejidos a las provincias y se estimulaba la creación de ferrocarriles
Ley del 20 de abril de 1838	Aplicó el producto de varios ramos al pago de intereses y gradual amortización de la deuda publica en el gobierno de José Ignacio de Márquez.
Ley del 3 de junio de 1848	Expedida en la presidencia de Tomás Cipriano de Mosquera, descentraliza las decisiones en las cámaras provinciales dándoles autonomía para autorregularse, respetando las disposiciones de orden nacional.
Ley 3 del 22 de junio de 1850	Adiciona y reforma las leyes del 3 de junio de 1848 y 30 de mayo de 1849 sobre atribuciones de las cámaras provinciales. En particular, establece en el artículo 4º que corresponde a las cámaras de provincia arreglar la medida, repartimiento, adjudicación y libre enajenación de los resguardos de indígenas, pudiendo, en consecuencia, autorizar a estos para disponer de sus propiedades, del mismo modo y por los propios títulos que los demás granadinos.
Ley 61 de 1874	Esta ley ratifica que todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley y establezca en ellos habitación y labranza, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera sea la extensión. Esta norma salió en defensa de los colonos a quienes considera propietarios de las extensiones cultivadas. Se expidió en el gobierno de Santiago Pérez.
Ley 48 de 1882	El gobierno de Francisco Javier Zaldúa que siguió a la presidencia de Rafael Núñez expidió esta norma que siguió consolidando los derechos de los colonos y perfeccionando el uso de los baldíos, que los declara "bienes de uso público", y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso.
Ley 56 de 1905	Es una norma sobre adjudicación de baldíos, expedida por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa durante el gobierno de Rafael Reyes. Ratifica normas anteriores sobre baldíos e introduce cambios como el de que ninguna adjudicación de tierras baldías se hará en una extensión mayor de mil hectáreas; ratifica la reversión al Estado de baldíos no cultivados desde la Ley 48 de 1882, y precisa algunos procedimientos para acceder a tierras baldías. También prohíbe la emisión de bonos territoriales y establece el registro de los títulos en el Ministerio de Obras Públicas. Prohibía la libre explotación de los bosques nacionales.

Ley 110 de 1912	Conocida como Código Fiscal expedido en el gobierno de Carlos E. Restrepo. En el título II, capítulo I, se actualiza la legislación sobre baldíos y se establecen nuevas normas y requisitos para acceder a ellos. Define cuáles bienes se consideran baldíos, incluyendo, por ejemplo, las islas y costas no pertenecientes a particulares, y especifica a qué se pueden destinar. También establece que los terrenos baldíos no son enajenables a título de venta y que su dominio no puede adquirirse por prescripción. El capítulo 2 regula todo lo concerniente a la concesión de baldíos a cultivadores y colonos, y el 3, la adjudicación para el fomento de obras públicas. También regula las concesiones de baldíos a descubridores de minas.
Ley 71 de 1917	Esta ley adiciona el Código de Baldíos definido en 1912 y hace algunas modificaciones, en el gobierno conservador de José Vicente Concha. Es una norma sobre baldíos y la defensa de los derechos de los cultivadores y colonos a quienes se les adjudican 10 hectáreas cultivados y otro tanto más. El derecho al título se obtiene dirigiendo un memorial al gobernador respectivo con información de tres testigos. Ese funcionario decretará la adjudicación dejando a salvo los derechos ya adquiridos. Se crea una comisión para estudiar estadísticamente la disponibilidad de baldíos.
Ley 85 de 1920	Reforma disposiciones del Código Fiscal respecto a los baldíos en el gobierno de Marco Fidel Suárez. Dispone que no se pueden hacer adjudicaciones a una misma persona por más de 2.500 hectáreas, y si es para agricultura más de 1.000. Ratifica que si a los 10 años no se ha cultivado el terreno adjudicado (en ganado las 2/3 partes y en agricultura 1/5 parte), revierte al Estado. Los bosques nacionales declarados reservados no se pueden adjudicar. Deroga algunos artículos del Código Fiscal y modifica otros.
Ley 29 de 1921	Esta norma expedida en el gobierno de Jorge Holguín aclara otras disposiciones anteriores sobre baldíos, en particular las adjudicaciones hechas al departamento de Boyacá para la construcción de caminos.
Ley 114 de 1922	Expedida en el gobierno de Pedro Nel Ospina, trata de fomentar la migración de individuos y de familia que vengan con el objeto de laborar la tierra, establecer nuevas industrias o mejorar las existentes, introducir y enseñar las ciencias y las artes, y en general, que sean elemento de civilización y progreso. Autoriza al gobierno para fundar colonias agrícolas directamente o por medio de empresas colonizadoras, destinando en cada departamento o intendencia hasta cien mil hectáreas de tierras baldías. A cada colono se le podrá adjudicar en propiedad hasta veinticinco hectáreas de las destinadas para cada colonia. Además, autoriza al gobierno para que, con destino al establecimiento de colonias agrícolas, contrate empréstitos hasta por dos millones de pesos.

Ley 100 de 1923	En el gobierno de Pedro Nel Ospina se continúa fomentado la colonización y la vigilancia de los territorios fronterizos nacionales. El gobierno procederá a establecer y fomentar, a la mayor brevedad posible, centros de colonización en los departamentos del Huila y de Nariño y en las demás regiones del país donde lo estime necesario. Se conceden facultades para tal fin hasta agosto de 1925. Y para cumplir la ley se destina la suma de quinientos mil pesos ($500.000) del segundo contado de la indemnización debida a Colombia por los Estados Unidos en la separación de Panamá.
Ley 47 de 1926	Expedida en el gobierno de Miguel Abadía Méndez para fomentar la colonización de los baldíos, modifica la Ley 71 de 1917. Aclara que toda persona puede adquirir, como colono o cultivador, título de propiedad sobre los terrenos baldíos en donde se haya establecido con casa de habitación y cultivos permanentes, en una extensión no mayor de diez (10) hectáreas y otro tanto de lo cultivado. Para ello debe dirigir un memorial al gobernador del departamento en que esté ubicado el terreno, o al intendente nacional o comisario especial, y presentarse con tres testigos y otros datos: La solicitud debe resolverse en 30 días. El gobierno auxiliará con dinero o con herramientas y semillas a toda persona que quiera colonizar terrenos baldíos y destina hasta la cantidad de cien mil pesos ($100.000) como auxilio a los colonos a quienes se propone favorecer la ley.
Ley 52 de 1926	Expedida en el gobierno de Miguel Abadía Méndez para fomentar la colonización de los Llanos orientales. El gobierno procederá a fomentar la colonización, la agricultura, la ganadería y el comercio en los Llanos Orientales de la República, a cuyo efecto promoverá la navegación en sus ríos, abrirá caminos hacia el interior, procurará que los productos de las salinas próximas se dediquen ventajosamente a la reducción de indios y mejora de ganados, metodizará la de aquellos y asegurará su estabilidad por medio de una justiciera parcelación y adjudicación definitiva y expedita de las tierras.
Ley 74 de 1926	Norma del gobierno de Abadía Méndez que establece una serie de aspectos para fomenta la agricultura y la inmigración y complementa disposiciones ya existentes. Entre las decisiones sobresalen las siguientes: La organización de un Instituto Agrícola Nacional que sirva de base a los estudios superiores de agronomía y agricultura y sea el centro de investigación y de consulta en cuestiones agrícolas, con facultades para contratar hasta cinco profesores extranjeros, que tengan práctica en los trópicos, y se dotará con campos de experimentación, laboratorios, útiles, etc.

	Establece la enseñanza elemental, agrícola y zootécnica en las escuelas primarias, urbanas y rurales. El gobierno procederá a fundar tres estaciones experimentales nacionales, y una granja experimental en cada uno de los departamentos. Crea una enseñanza pos-escolar en las escuelas rurales primarias y ordena fundar un vivero nacional, una granja de avicultura y un acuario. Se procederá a levantar el censo ganadero y avícola del país que deberá llevarse a cabo cada cinco años, formar la carta agronómica de la república, organizar la estadística agrícola. Crea en el Ministerio de Industrias el Departamento Nacional de Agricultura y Zootecnia y cada año se celebrará una gran exposición agrícola pecuaria y de avicultura. En cada capital de departamento funcionará una Sociedad de Agricultores. El Ministerio de Industrias, año por año, ofrecerá una cantidad determinada de tierras para la colonización que no bajará en cada caso de cien mil hectáreas. El Gobierno Nacional dividirá el territorio de la república en zonas agronómicas, cada una a cargo de un agrónomo, y reglamentará lo relativo a la defensa y sanidad agropecuaria. También se complementan las normas existentes para fomentar la inmigración de extranjeros y autoriza al gobierno para que, previo concepto favorable del Consejo de Ministros, pueda contratar la explotación de bosques nacionales entre un canon de arrendamiento del 7 por 100 y el 3 por 100 del producto bruto. Los contratos se celebraran mediante licitación.
Ley 83 de 1931	En el gobierno de Enrique Olaya Herrera se expide esta ley que reconoce a los trabajadores el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc. Se establecen las condiciones para reconocer el sindicato. El derecho de constituirse libremente en sindicato se extiende también a las profesiones liberales, a los industriales y a los trabajadores asalariados por el Estado, los departamentos y los municipios. Para gozar de la personería jurídica, el sindicato presentará al Ministerio de Gobierno, por conducto de la Oficina General del Trabajo, una solicitud suscrita por veinte asociados, a lo menos, y tres ejemplares de los estatutos.
Ley 28 de 1932	Expedida en el gobierno liberal de Olaya Herrera, trata de reformas civiles (régimen patrimonial en el matrimonio) y normaliza la administración y adquisición de bienes en el matrimonio. La mujer casada, mayor de edad, como tal, puede comparecer libremente en juicio, y para la administración y disposición de sus bienes no necesita autorización marital ni licencia del juez, ni tampoco el marido será su representante legal. Respecto de las sociedades conyugales existentes, los cónyuges tendrán capacidad para definir extrajudicialmente, y sin perjuicio de terceros, las cuestiones relativas a la distribución de los bienes que deban corresponder a cada uno de ellos.

Ley 200 de 1936	Expedida en el gobierno de Alfonso López Pumarejo, establece un régimen de tierras que cambia significativamente la legislación existente para trata de solucionar los conflictos por la tierra, darles claridad a los títulos de propiedad y define qué es una propiedad privada y qué es un baldío. Guarda coherencia con el Acto Legislativo 1 de 1936, el cual estableció que la propiedad es una función social que implica obligaciones. Establece que la respectiva extensión territorial se constituye como propiedad privada de quien aporte, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. Establece en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión durante tres (3) años continuos contados a partir de la vigencia de la ley, salvo fuerza mayor o caso fortuito. También habrá lugar a la declaratoria de extinción cuando el término de inexplotación de diez (10) años se cumpliere antes de los tres (3) años de vigencia de esta norma. Prohíbe, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos, "talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de agua, sean estas de uso público o de propiedad particular y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquellas provengan". Establece una prescripción adquisitiva del dominio "en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1° de esta ley, durante cinco (5) años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación". En todos los casos en que, conforme al respectivo fallo, "deban pagarse mejoras, labores o expensas, no podrá realizarse el lanzamiento sin que tal pago se haya efectuado previamente. Crea los jueces de tierras, "encargados de conocer privativamente en primera instancia de las demandas que se promueven en ejercicio de las acciones que consagra esta ley".
Ley 100 de 1944	Se expidió en el segundo gobierno de Alfonso López y busca recuperar los sistemas de aparcerías, declarándolas de conveniencia publica, lo mismo que los sistemas de agregados, "poramberos", arrendatarios de parcelas, vivientes, mediasqueros, cosecheros, etc.

	Esta ley cambia una de las normas principales de la Ley 200 de 1936 al extender a quince años el término de la prescripción extintiva del dominio o propiedad a que se refiere el artículo 6° de la Ley 200 de 1936, para aquellos predios rurales respecto de los cuales se compruebe que se han celebrado, antes del 1° de enero de 1947, contratos de aparcería y similares que cubran por lo menos una tercera parte de la extensión inculta del predio. Crea un plan de parcelaciones en el cual podía participar la Caja de Crédito Agrario u otras instituciones similares con base en la adquisición de tierras incultas o insuficientemente explotadas. Por regla general, las parcelas tendrán una cabida de 25 a 100 hectáreas.
Ley 2ª de 1959	En el primer gobierno del Frente Nacional presidido por Alberto Lleras Camargo se expide esta ley sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Establece, con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", una serie de zonas de reserva forestal. En ellas el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el ministerio pueda sustraerlos de las reservas. Los bosques existentes en esas zonas de reserva deberán someterse a un plan de ordenación forestal. Los actuales concesionarios o permisionarios de explotación de bosques en terrenos baldíos deberán, para que puedan continuar dicha explotación, someter un plan de manejo forestal. La ocupación de tierras baldías estará sujeta a las reglamentaciones que dicte el gobierno con el objeto de evitar la erosión de las tierras y proveer a la conservación de las aguas. Establece la figura de "Parques Nacionales Naturales", donde no se podrán adjudicar baldíos, además de otras consideraciones.
Ley 135 de 1961	En el gobierno de Alberto Lleras Camargo se expide esta ley que puede considerarse la primera en su género en cuanto busca eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica, o su fraccionamiento antieconómico, y dotar de tierras a quienes no las poseen. Además, incrementar la producción agropecuaria, fomentar el uso adecuado del suelo, mejorar las condiciones de aparceros y arrendatarios, elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleos productivos, la dotación de servicios públicos, la asistencia técnica a los pequeños propietarios, crédito, bienes públicos y organización de mercados y fomento de cooperativas agropecuarias. Por otra parte busca mejorar y apoyar las organizaciones que tengan como propósito el mejoramiento social, económico y cultural de la población rural.

	Crea el Incora para que realice la reforma agraria, establece un Consejo Social Agrario como órgano consultivo del gobierno, crea los cargos de procuradores agrarios y establece el Fondo Nacional Agrario. Mantiene la figura de la extinción de dominio, actualiza la legislación sobre baldíos y restringe su otorgamiento a 450 hectáreas con algunas excepciones; también el Incora adelantará colonizaciones dirigidas. Define las unidades agrícolas familiares como propósito de la reforma para fortalecer la economía campesina y crea bonos agrarios para financiar la reforma. Uno de los aspectos más debatidos fue la clasificación de las tierras que adquiría el Estado para la reforma, fueran adecuadas o inadecuadamente explotadas u ocultas, y para cada una de ellas la ley establece las condiciones de pago al ser adquiridas por el Estado, o de expropiación según el caso. Se establecen una serie de procesos agrarios para surtir los trámites de la reforma. La adecuación de tierras adelantada por el Estado es de gran relevancia en la reforma agraria, así como las concentraciones parcelarias. Se establecen oficinas regionales del Incora en los departamentos.
Ley 1ª de 1968	Corresponde al gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), e introduce modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria, en especial sobre el régimen de aparceros y arrendatarios y la organización campesina. Entre las disposiciones importantes de la ley se destacan: Fortalecer el propósito de promover, apoyar y coordinar las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población campesina. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria será dirigido y administrado por una junta directiva, un gerente general y los restantes funcionarios que determinen los estatutos. Esa junta será de composición política paritaria. "Están sujetos a expropiación por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria: los fundos o porciones de estos que en 13 de diciembre de 1961, eran explotados por medio de arrendamientos, aparcería u otro contrato de índole semejante, los explotados ordinariamente de la misma manera con posterioridad a esa fecha y los explotados en igual forma el 7 de diciembre de 1966". Modifica los sistemas de pago de las tierras que adquiera el Instituto por compraventa voluntaria o expropiación, y aumenta los recursos para apoyar la reforma agraria vía bonos agrarios. El instituto constituirá, previa consulta con el Ministerio de Gobierno, resguardos de tierras, en beneficio de los grupos o tribus indígenas que no los posean.



Ley 4ª de 1973	Esta ley fue expedida en el gobierno de Misael Pastrana para institucionalizar buena parte de los acuerdos alcanzados en Chicoral para ponerle freno a la reforma agraria. Introduce modificaciones a las leyes de reforma agraria anteriores y establece disposiciones sobre renta presuntiva, crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y dicta otras disposiciones. Uno de los aspectos esenciales de la ley es la redefinición de lo que se entiende por tierras adecuadamente explotadas. Crea el Fondo de Bienestar Veredal, introduce el concepto de niveles mínimos de productividad en los predios, modifica los términos para el pago de las tierras que adquiera el Estado; reviste al presidente de facultades extraordinarias para dictar el estatuto del régimen jurídico de las empresas comunitarias, y crea el Consejo Asesor de la Política Agropecuaria.
Ley 5ª de 1973	Expedida en el gobierno de Pastrana, busca estimular la capitalización del sector agropecuario y dicta disposiciones sobre Títulos de Fomento Agropecuario, Fondo Financiero Agropecuario, Fondos Ganaderos, Prenda Agraria, Banco Ganadero, Asistencia Técnica, autorizaciones a la Banca Comercial, deducciones y exenciones tributarias y otras materias. Es una ley orientada a la capitalización del sector agropecuario, modernizando las normas existentes sobre crédito de fomento.
Ley 6ª de 1975	Con esta ley el gobierno de Pastrana modifica la legislación existente sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra. Cambia las normas de la Ley 135 de 1961 sobre este tipo de sistemas de explotación de la tierra, y revierte la ida de que los aparceros y arrendatarios se conviertan en propietarios.
Ley 35 de 1982	Por esta norma se decretó en el gobierno de Belisario Betancur una amnistía a los autores, cómplices o encubridores de hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de la vigencia de la presente ley. Y se dictaron normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz. El artículo 8º autoriza al gobierno para "hacer las asignaciones, traslados presupuestales necesarios y contratar empréstitos internos y externos para organizar y llevar a cabo programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud y creación de empleos, en beneficio de quienes por virtud de la amnistía que esta ley otorga, se incorporen a la vida pacífica, bajo el amparo de las instituciones, así como de todas las gentes de las regiones sometidas al enfrentamiento armado".

Ley 30 de 1988	En el gobierno de Virgilio Barco esta ley de reforma agraria modifica y adiciona las normas existentes sobre la materia y se otorgan unas facultades al presidente de la república para reestructurar la institucionalidad del sector agropecuario. Esta ley trató de revivir la reforma e introdujo cambios significativos en la materia. Entre otros pueden señalarse: Intenta la colaboración de las demás entidades del Estado con el Incora para adelantar la reforma agraria; crea un "fondo de capacitación y promoción campesina" como cuenta separada del presupuesto del instituto, cuyos recursos se emplearán en la ejecución de los programas que fomenten el fortalecimiento de las organizaciones; cambia la composición de la junta directiva del Incora y crea el Comité Consultivo como organismo de participación de la comunidad y como asesor del instituto y su junta; destina al Fondo Nacional Agrario el 2,8% del total del recaudo del impuesto a las importaciones agropecuarias; introduce modificaciones al régimen de baldíos. El artículos 55 establece que son susceptibles de adquisición por negociación directa y de expropiación para la realización de los fines de la reforma agraria todos los inmuebles rurales cuya adquisición sea necesaria para el desarrollo y ejecución de los programas de reforma. Establece programas regionales de reforma agraria; actualiza los procesos de negociación directa, los procedimientos de expropiación; cambia las formas de pago de las tierras; y crea el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras y Distritos de Riegos, bajo la administración del Himat.
Ley 070 de 1993	Desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991. Por esta norma el gobierno de César Gaviria reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico el derecho a la propiedad colectiva, y establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social. La norma se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras en otras zonas. Establece los procedimientos para el reconocimiento de los derechos colectivos y la identidad cultural de las comunidades negras.
Ley 160 de 1994	Esta ley, expedida en el gobierno de César Gaviria, crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, establece un subsidio para la compra de tierras, reforma el Incora, redefine las Unidades Agrícolas Familiares, establece las zonas de reserva campesina y las de desarrollo empresarial, expide normas sobre los resguardos indígenas, y dicta otras normas sobre procesos agrarios, que cambiaron los énfasis de las políticas de tierras del Estado.

	El artículo 20 en particular define el subsidio para la compra de tierras por parte de campesinos sujetos de reforma agraria que los adquieran por negociación voluntaria con los propietarios. En el artículo 76 se autoriza al Incora a constituir zonas de reservas de tierras baldías, para establecer en ellas un régimen especial de ocupación y aprovechamiento.
Decreto 1777 de 1996	Reglamenta las zonas de reserva campesina creadas por la Ley 160 de 1994. Esta reglamentación se realizó en el gobierno de Ernesto Samper, dos años después de expedida la Ley 160. Fija sus objetivos económicos, ambientales y políticos, el ámbito económico y geográfico de su aplicación, la acción interinstitucional de soporte para su desarrollo.
Ley 387 de 1997	Adopta medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la república de Colombia.
Ley 790 de 2002	En el gobierno de Ernesto Samper se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Define la condición de desplazado y sus derechos y crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Para tal fin crea un Consejo Nacional y comités municipales, distritales y departamentales y el Gobierno Nacional diseñará el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Además, crea la Red Nacional de Información para la Atención, define una Atención Humanitaria de Emergencia, prevé la consolidación y estabilización socioeconómica y crea Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.
Ley 812 de 2003	Esta ley aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario, del primer gobierno de Álvaro Uribe. El plan tenía como objetivos: brindar seguridad democrática; impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo; construir equidad social; incrementar la transparencia, y eficiencia del Estado. El plan definió un manejo social del campo así: "abordará la ruralidad a partir de un enfoque que trasciende la dimensión productiva agropecuaria y reconoce la sinergia entre el campo con los centros urbanos pequeños y medianos y las áreas metropolitanas. Este resalta la participación activa de las comunidades en escenarios descentralizados e introduce consideraciones como la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial, la equidad de género y las especificidades regionales, culturales y étnicas, los cuales son parámetros para el diseño de los incentivos y mecanismos de las políticas de desarrollo rural y sectorial".

	Y estableció que la planeación de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural deberá "corregir el uso del suelo en las áreas de mayor aptitud agrícola propiciando su recuperación, propiciar una reforma de las relaciones rurales y por consiguiente del sector agrario que oriente la modernización de las relaciones campesino-agricultura, en los marcos del desarrollo regional y cerrar la expansión de la frontera económica. Además, modificó las normas sobre el subsidio para compra de tierras y definió una asignación provisional de los predios por cinco años; igualmente el arrendamiento con opción de compra, entre otros.
Ley 975 de 2005	Esta ley, conocida como la ley de justicia y paz, tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Fue expedida durante el gobierno de Uribe Vélez y fue la base para la desmovilización de los principales grupos de paramilitares, quienes debieron someterse a una prisión entre cinco y ocho años según el caso. También estaban obligados a reparar a las víctimas.
Ley 1151 de 2007	Esta norma aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 del segundo gobierno de Uribe, que tenía como orientación básica consolidar y continuar las directrices del Plan 2002-2006 pero con particular énfasis y prioridad en dos objetivos fundamentales: mantener el crecimiento económico alcanzado recientemente y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo. Sus objetivos: avanzar en un Estado comunitario; una política de defensa y seguridad democrática; una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad; un crecimiento económico alto y sostenido; una gestión ambiental y del riesgo para un desarrollo sostenible; un mejor Estado al servicio del ciudadano y otros.
Ley 1152 de 2007	Corresponde al segundo mandato de Álvaro Uribe y expide el Estatuto de Desarrollo Rural, reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y dicta otras disposiciones. Fue declarada inexequible por la Corte Constitucional.
Ley 1133 de 2007	Expedida también en el segundo gobierno de Uribe, crea e implementa el programa Agro, Ingreso Seguro (AIS). Está destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía. El programa tiene dos componentes: el de apoyos económicos directos que busca proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, y el de apoyos a la competitividad. Destinó una partida anual como mínimo de quinientos mil millones de pesos ($500.000.000.000) a partir del 2008 para los fines de la ley.

Ley 1355 de 2009	Se expidió en el segundo gobierno de Uribe Vélez. Define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención. En ella se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) que fue sugerida por el Conpes 113 de 2008. La CISAN será la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, debiendo realizar campañas educativas dirigidas sobre hábitos alimenticios, deporte y vida saludable.
Ley 1450 de 2011	Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 del gobierno de Santos. El artículo 67 se refería a la política de desarrollo rural y agropecuaria y fue derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". El artículo 67 decía: "El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural serán responsables de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural y agropecuario, de acuerdo con sus competencias, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Para tal efecto, identificarán el uso actual y potencial del suelo, ordenarán las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, lo que podrá ser empleado por los entes territoriales en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los municipios".
Ley 1448 de 2011	En el primer gobierno de Santos se expiden medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones; se le conoce como la Ley de Víctimas. La ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones, "aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, "ocurridas con ocasión del conflicto armado interno". Ello se enmarca en la justicia transicional, para que se haga efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición; regula lo concerniente a ayuda humanitaria, los derechos de las víctimas, su atención, asistencia y reparación. Y todas las medidas de asistencia y atención de las víctimas. Es una especie de estatuto para las víctimas del conflicto.

Ley 1444 de 2011	Por medio de esta ley se le otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de algunas entidades. En el artículo 18 precisa los alcances de las facultades para renovar y modificar las estructuras de la administración pública nacional tendiente a garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, hacer coherente su organización y funcionamiento, y lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.
Ley 1561 de 2012	Expedida en el primer gobierno de Santos con el objeto de "promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles". Según esta ley, "Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente ley deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF).
Ley 1731 de 2014	Expedida en el primer mandato de Santos, tiene por objeto adoptar medidas, especialmente en materia de financiamiento, tendientes a impulsar la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y fortalecer la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica). Entre las disposiciones contenidas en la ley se destacan: La creación del Fondo de Microfinanzas Rurales como un fondo sin personería jurídica, administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), como un patrimonio separado del de su administrador, y con el objeto de financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales en el país. Autoriza la destinación de recursos para "el establecimiento de cadenas de frío y en general para la transformación y conservación de productos agrícolas, pecuarios, apícolas, avícolas, de pesca, acuícolas y forestales". Amplía el objeto de del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios para facilitar la toma de seguros agropecuarios. Amplia los objetivos y funciones del Fondo de Solidaridad Agropecuario (Fonsa). El Gobierno Nacional transferirá anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), para el desarrollo de sus funciones de apoyo al sector agropecuario en ciencia, tecnología e innovación. Define a Corpoica como una entidad pública descentralizada indirecta, de carácter científico y técnico, de participación mixta, sin ánimo de lucro, regida por las normas del derecho privado.

Ley 1776 de 2016	Mediante esta norma, conocida como la Ley Zidres, expedida en el segundo periodo de Juan Manuel Santos, se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres). Estas deberán cumplir con estos requisitos: que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos: demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. Esta ley fue demandada ante la Corte Constitucional, la cual a inicios del año 2017 la declaró exequible introduciéndole algunos cambios.